الهجرة القسرية

13/١٣

يونيو/حزيران ٢٠٠٢
ربيع الأول - ربيع الثاني
١٤٢٣

الحادي عشر من سبتمبر/ أيلول: هل تغيّرَ شيء؟



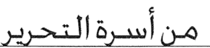


NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL

mpi
MIGRATION POLICY INSTITUTE

Refugee Studies Centre

يصدرها برنامج دراسات اللاجئين بالاشتراك مع المجلس النرويجي للاجئين والمشروع العالمي المعني بأوضاع النازحين داخلياً




Corinne Owen

مرحباً بكم في هذا العدد الخاص من «نشرة الهجرة القسرية» الذي نصدره بالتعاون مع معهد سياسات الهجرة في واشنطن. بعدما رأينا أن للهجمات الإرهابية التي وقعت في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول ٢٠٠١ وما أعقبها من أحداث دلالات بالغة الأهمية بالنسبة للاجئين والنازحين داخل أوطانهم، مما استدعى تغيير خطتنا النشرية لإصدار هذا العدد الإضافي.

وبهذه المناسبة نتوجه بجزيل الشكر إلى زملائنا بمعهد سياسات الهجرة على ما قاموا به من جهد في تكليف أصحاب المقالات بكتابتها وفي مراجعتها والاتصال بالكتّاب. وتوضح المقدمة التي كتبها المعهد (ص ٤-٧) سياق هذا العدد وموضوعاته المختلفة، كما تقدم بعض التوصيات في مجال السياسات.

ويتضمن هذا العدد من «نشرة الهجرة القسرية» مقالتين أخريين، وهما المقالتان اللتان تأتيان بعد الجزء المخصص لمعهد سياسات الهجرة. وتتناول هاتان المقالتان دلالات أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول بالنسبة للشرق الأوسط. والقصد منهما الحفز على مزيد من التأمل والتفكر في هذا الموضوع.

ونود هنا أن نقدم خالص الشكر إلى إدارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة على التمويل السخي الذي قدمته لتغطية الجانب الأكبر من تكلفة إصدار وتوزيع النسختين الإنجليزية والعربية من هذا العدد (فضلاً عن الدعم الذي تقدمه الإدارة على المدى الطويل).

وخلال العام الحالي سوف تصدر أربعة أعداد من «نشرة الهجرة القسرية»، سنخصص العدد ١٤ منها لتناول القضايا التي تؤثر على اللاجئين والنازحين الداخليين من كبار السن، أما العدد ١٥ الذي يصدر في أكتوبر/ تشرين الأول ٢٠٠٢ فسيركز على التحديات التي تظهر في سياق تلبية احتياجات النازحين الأصغر سناً.

وننتهز هذه الفرصة لندعو قراءنا إلى الاتصال بنا إذا كان في مقدورهم المساهمة في الدعوة لترويج «نشرة الهجرة القسرية»، أو إذا كان لهم زملاء قد يهتمون بالحصول على أعداد النشرة أو بالإسهام بالكتابة فيها، أو إذا كانوا على صلة بمنظمات يمكن أن تهتم بالنشرة، أو إذا رغبوا في الحصول على بعض منشوراتنا الدعائية بالعربية.

أما إذا كنتم لا ترغبون في مواصلة تلقي أعداد «نشرة الهجرة القسرية»، فنرجو إخطارنا بذلك.

خطاب من المحررين الزائرين من معهد سياسات الهجرة للعدد الخاص من النشر

إننا لنعتز بهذه الفرصة للتعاون مع محرري «نشرة الهجرة القسرية» في إصدار هذا العدد الخاص، حيث أننا نهتم من خلال عملنا في شؤون الهجرة والشؤون الإنسانية، من مقر معهدنا في واشنطن، بتجميع الأفكار المتعلقة بتأثير أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول على قضايا الهجرة القسرية والحماية. ونأمل أن تجدوا في محتوى هذا العدد الخاص ما يستثير الأفكار والمناقشات في هذا الصدد.

ونتوجه هنا بالشكر بصفة خاصة إلى مؤسسة أندرو دبليو ميلون على الدعم الكريم الذي تقدمه لجهود معهد سياسات الهجرة المتعلقة بالهجرة القسرية، وعلى مساهمتها التي سمحت لنا بتخصيص الوقت المطلوب لإصدار هذا العدد الخاص.

كـاثلـين نيـولانـد، جـوان فـان سلـم، مـونيـت زارد، وأيـرين بـاتـريـك






صور الغلاف الأمامي: مركز التجارة العالمي: Panos/HH/Rene Clement ● جنود من التحالف الشمالي في طريقهم إلى جبهة طالقان، اكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠١: Panos/Martin Adler ● المعونات المقدمة للاجئين الأفغان في باكستان: Panos/Clive Shirley.

نشرة الهجرة القسرية
Nashrat al-Hijra al-Qasriya
تهدف «نشرة الهجرة القسرية» إلى أن تكون بمثابة منتدى لتبادل الخبرات العملية والمعلومات والآراء بشكل منتظم بين الباحثين واللاجئين والنازحين داخل أوطانهم، ومن يعملون معهم أو يعنون بقضاياهم. وتصدر النشرة ثلاث مرات في السنة بالإنكليزية والإسبانية والعربية عن برنامج دراسات اللاجئين بجامعة أكسفورد بالاشتراك مع «المشروع العالمي المعني بأوضاع النازحين داخلياً» التابع للمجلس النرويجي للاجئين.

هيئة التحرير
ماريون كولدري ود. تيم موريس

مساعدة الاشتراكات
شارون إليس

موقع الإنترنت
www.hijra.org.uk

ترجمة ومراجعة النسخة العربية:
أشرف عبد الفتاح

منسقة تطوير النسخة العربية:
رهام أبو ديب

التصميم والإخراج الفني والطباعة:
FastBase Ltd., Wembley, UK

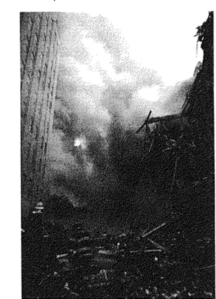
رقم الإيداع الدولي: ISSN 1460-9819



المحتويات

الحادي عشر من سبتمبر/ أيلول: هل تغيّر شيء؟

قسم خاص



انعكاسات أخرى

المقالة الختامية

مقدمة

بقلم: كاثلين نيولاند وإرين باتريك وجوان فان سيلم ومونيت زارد، ومعهد سياسات الهجرة بواشنطن

ثمة أحداث معينة تقسم التاريخ إلى مرحلتين، هما «ما قبل» و«ما بعد» هذه الأحدث، مثل أحداث هيروشيما التي كانت مؤذناً بحلول عصر التهديد النووي، وسقوط سور برلين الذي كان إعلاناً بنهاية الحرب الباردة.

ولعله من السابق لأوانه أن نحاول الآن تحديد القيمة التاريخية البعيدة للحادي عشر من سبتمبر/أيلول ٢٠٠١؛ فقد يتبين في نهاية الأمر أن هذا التاريخ بداية لمرحلة جديدة تمثل انتقالاً من حقبة ما بعد الحرب الباردة إلى «حرب رمادية». ولكن بالنسبة للاجئين والنازحين الداخليين، وبالنسبة لمن يعملون من أجلهم أو المهتمين بدراسة الهجرة القسرية، بات من الواضح أن الضربات الإرهابية ضد الولايات المتحدة في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول سددت ضربة شديدة لثوابت معينة. فقد ظهر إحساس جديد في الغرب بأنها بات عرضة للهجوم، وأدت «الحرب على الإرهاب» التي أعقبت تلك الأحداث إلى وضع عقبات جديدة أمام الساعين إلى اللجوء خارج أوطانهم مما يغري الحكومات بوصم أي معارضة تلجأ إلى القوة بـ«الإرهاب».

وقد تركز الاهتمام أولاً على المرحلة الأولى من الحرب الدولية على الإرهاب، وهي الهجوم الذي قادته الولايات المتحدة على قوات القاعدة وطالبان في أفغانستان. ومهما كانت تطورات الحرب ضد «الإرهابيين ذوي النفوذ العالمي» فيكاد يكون في حكم المؤكد أن الأفراد في العديد من البلدان سوف يتعرضون للتشريد نتيجة لحرب القرن الحادي والعشرين. وفي بعض الحالات سيأتي النزوح من بلدان سبق أن خرج منها مئات وآلاف بل وملايين من اللاجئين والنازحين الداخليين خلال العقود الماضية، كما في حالة أفغانستان. وفي حالات أخرى قد يظهر لون جديد تماماً من النزوح من مناطق جديدة غير متوقعة. لكن من المتوقع أن البيئة السياسية المحيطة باستقبال كل النازحين الجدد باعتبارهم ساعين إلى اللجوء، والحماية والمعونة المقدمة لهم، ستكون على أقل تقدير مشوبة بتأثير الواقع السياسي الجديد في ظاهره. تلك الظروف التي تجعل العالم شبيهاً بعالم «جيمس بوند» الخيالي الذي لم تعد فيه الجنسية وحدها أداة كافية لتعريف «الأعداء»، بل إن فيه مجموعة من العوامل التي تجعل كل إنسان تقريباً معرضاً للاشتباه فيه في العالم الجديد الذي انشطر شطرين: «إما معنا أو ضدنا».

قضايا قديمة وأبعاد جديدة

مهما تغيرت الظروف على أرض الواقع وظلت تتغير، فسيظل الحوار حول العديد من ملامح الحماية يدور في إطار برامج السياسات والمناقشات القانونية المميزة لحقبة ما بعد الحرب الباردة. ففي التسعينيات من القرن العشرين ناقش كثيرون من الناحية «الأمنية» مسألة انتقال الناس من مكان لآخر، ولنا أن نتوقع أن يشتد استخدام هذا الإطار في الحوار حول الهجرة القسرية. وأن يتسم بملمحين رئيسيين:

١. التركيز على احتمال وصول أفراد يسيئون استخدام نظام اللجوء، وقد يمثلون تهديداً أمنياً للدولة التي يسعون للجوء إليها؛
٢. زيادة الانشغال بالأبعاد الأمنية للتهجير والتدفق الجماعي، والإدارة الدولية لتدفق هؤلاء اللاجئين.

ومع تزايد الخوف من «الإرهابيين ذوي النفوذ العالمي» سيتزايد التركيز على ضرورة الفرز الدقيق وربما استبعاد بعض الأفراد طالبي اللجوء من الحصول على وضع اللاجئ بسبب الاشتباه في ضلوعهم في أنشطة إرهابية. ويصبح الخروج الجماعي للاجئين وتدفقهم إلى دول مجاورة محتملاً عندما تتضمن ردود الأفعال على الأعمال الإرهابية على النطاق العالمي (بشكل أو بآخر) حرباً تقليدية بين دولة وأخرى. ويلاحظ أن عمليات النزوح الجماعية تجلب تحديات أمنية كبيرة ترتبط بعملية الفرز. وترتبط الأبعاد الفردية بالأبعاد الجماعية في هذه المشكلة، فقد أدت الأزمات الأخيرة مثل ما حدث في البوسنة وكوسوفا إلى ظهور نظم لمنح الحماية المؤقتة على أساس التعامل مع ظاهر الطلب، بينما تشير تجربة منطقة البحيرات العظمى على وجه التحديد إلى أنه إلى جانب ضحايا الصراع والقلاقل الذين يمكن أن نسميهم لاجئين يوجد أيضاً ضمن النازحين محاربون ومجرمون قد يسعون لاستغلال دولة اللجوء كنقطة انطلاق يواصلون منها حربهم. ومن هنا فإن ضرورة الفرز تؤكد على الحاجة إلى ضمان وضع نظم منصفة وكافية للمشاركة في حمل الأعباء بطرق عديدة مع بلدان اللجوء. ومن الضروري عند النظر في مسألة المشاركة في الأعباء وعملية الفرز أن تضمن الدول تقديم المساعدة والحماية الكافية للنازحين المدنيين داخل أوطانهم، ويجب أن يتم ذلك بطريقة لا تُخلّ بمبدأ اللجوء، وهو ما يسمى بالتوتر بين النازحين الداخليين واللاجئين.

أزمة أفغانستان في سياقها

هناك مجموعة كبيرة من القضايا التي يجب أن نستخلصها لكي نتفهم دلالات سياق ما بعد الحادي عشر من سبتمبر/أيلول بالنسبة للتعامل مع الهجرة القسرية. ويمكن بداية أن نتفهم هذه الدلالات بأن نقيِّم مثلاً محنة الأفغان النازحين الناجمة عن عشرات السنين من الحرب وعن «عملية الحرية الدائمة»، وأن نقيم وضع من يعتقلون أو يشتبه في احتمال ضلوعهم في الإرهاب لمجرد تقديمهم وثائق الهجرة أو طلبات اللجوء. وينبغي أن يتم هذا التقييم في سياق التطورات الحادثة في حماية اللاجئين التي كانت قد بدأت قبل سبتمبر/أيلول ٢٠٠١، وعلى وجه التحديد بتحليل ما إذا كانت الأدوات الموجودة حالياً لدى الدول والمنظمات الدولية تكفي للسماح لها بالتعامل مع أوضاع تبدو جديدة، وإن كانت وسيلة التنفيذ تختلف في بعض الحالات. ومن ثم فإن هذا العدد الخاص من «نشرة الهجرة القسرية» يركز تحديداً على مسؤوليات مجموعة من الأطراف الفاعلة في سياق التعامل مع النزوح، والأدوات المتاحة حالياً لهذه الأطراف، ومدى جدوى هذه الأدوات في عالم تتزايد فيه الهواجس الأمنية باطراد.

أين كنا في العاشر من سبتمبر/أيلول؟

عندما ندرس تأثير الحادي عشر من

سبتمبر/أيلول على قضايا الهجرة القسرية، فمن المهم أن نستدعي إلى ذاكرتنا المناخ السياسي العالمي فيما يتعلق باللاجئين وطالبي اللجوء الذي كان سائداً قبل هذا التاريخ. في ذلك الوقت كانت المشاورات الدولية التي تجريها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين احتفالاً بالذكرى الخمسين لاتفاقية ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين في ذروتها، وكانت تسير نحو لحظة فارقة يوم ١٢ ديسمبر/كانون الأول عندما كان من المزمع أن يجتمع الموقعون على الاتفاقية للتأكيد مجدداً على التزامهم بها. وكانت هذه الجهود تتم في مناخ اتسم في معظم عقد التسعينيات بتزايد الشك، خصوصاً في أوروبا وأستراليا، بأن الاتفاقية لم تعد ملائمة للوقت الحالي. وكانت الموضوعات المطروحة للمناقشة على المسارين الثاني والثالث في المشاورات الدولية تشير إلى بواعث القلق لدى الحكومات ودعاة الحقوق، وهي احتمال إلغاء الاتفاقية، وفقرات الاستبعاد، والإشراف على تطبيق الاتفاقية، ومبدأ عدم الإرجاع للوطن قسراً، وبدائل الفرار الداخلي، وقضايا المرأة، ووحدة الأسرة، والاعتقال، والمسؤولية والمشاركة في تحمل الأعباء، والتسجيل، والتدفق الجماعي، وإتاحة الإجراءات لطالبي اللجوء، والأمن في البلد الثالث وفي الوطن، وأساليب الاستقبال، وبناء القدرات، والأشكال المكملة للحماية. وقد ظلت هذه القضايا كلها موضوعات تثير القلق خلال الحملة الأمريكية على أفغانستان وبعدها، ولعل أوراق البحوث المقدمة إلى اجتماعات التشاور الدولي استطاعت أن تستفيد من دراسة حالة أخرى، لكن القضايا التي أثارتها لم تتغير كثيراً بتأثير «العالم الجديد»، عالم القوة العظمى التي استيقظت فجأة على خطر الإرهاب. ومن هنا تتضح دلالة السؤال المطروح في عنوان هذا العدد الخاص: «هل تغير شيء؟»

تنظيم هذا الملف الخاص

ينقسم هذا الملف الخاص إلى ثلاثة أجزاء، يختص الجزء الأول منها بتحديد الخلفية العامة، فتلي هذه المقدمة مقالتان عن تاريخ الحرب والصراع في أفغانستان مما أدى إلى تشريد ملايين من الضحايا على مدى أكثر من عقدين من القتال الدولي والمدني، والوضع على أرض الواقع في ذلك البلد في أوائل عام ٢٠٠٢. وتتناول مقالة هيرام رويز المبنية على خبرة متابعة التطورات في منطقة أفغانستان لسنوات عديدة عقود الصراع التي خلفت بلداً معرضاً للانتهاك من جانب نظام طالبان ومقاتلي القاعدة الذين يؤويهم ذلك النظام. أما دور مفوضية شؤون اللاجئين في حماية اللاجئين والنازحين الداخليين العائدين فيتناوله فليبو غراندي من كافة جوانبه في تقرير ميداني كتبه بصفته ممثلاً للمفوضية في أفغانستان.

ويلقي الجزءان التاليان الضوء على قضايا «المشاركة في المسؤولية» وعلى أدوات الحماية الموجودة وجدوى هذه الأدوات في السيناريوهات التي تطرح أبعاداً أمنية جديدة في أوضاع النزوح. وتلمس هذه المقالات من عدة جوانب عدداً من المستويات المختلفة للاستجابة من خلال السياسات، وهي المستويات الميدانية والإقليمية والإقليمية في ارتباطها بالعالمية ثم العالمية. والغرض من هذا الفصل هو توجيه المناقشة نحو خيارات السياسات المتاحة أمام الدول والوكالات الإنسانية. وتتضمن الموضوعات المحورية هنا العلاقات بين الدول والتعاون بين الوكالات والعلاقات بين وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والدول. وفيما يلي توضيح للفكرة القائمة وراء الإعداد لكتابة هذه المقالات.

المشاركة في المسؤولية

في هذا السياق لا ترتبط المشاركة في المسؤولية ارتباطاً مباشراً بالمناقشات المتعلقة بالمشاركة في الأعباء والتضامن، بمعنى تقسيم اللاجئين، وهو ما كان ملمحاً رئيسياً في كل أزمات النزوح الكبرى (في الهند الصينية والبلقان وغيرها)، ولكننا نتناول الطرق المختلفة التي يتولى بها اللاعبون المختلفون المسؤولية الجماعية عن مجمل التسلسل الإداري في مواقف الهجرة القسرية، وكيف يرتبط هؤلاء اللاعبون بعضهم ببعض (أي الدول والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية والمؤسسات العسكرية، إلخ).

وعلى المستوى الميداني يتناول البحث الأول موضوع التنسيق بين الوكالات وتقاسم المهام والمسؤوليات فيما بين المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية. وتعتبر العلاقات بين المدنيين والعسكريين مشكلة كبرى على أرض الواقع في هذه الأزمة، فللمنظمات غير الحكومية وللجهات العسكرية مسؤولياتها في أثناء مواقف الصراع من هذا القبيل، ومضمون هذه المسؤوليات واضح ومحدد. ويمكن القول بأن من المسؤوليات التي تقع على كليهما الحفاظ على الوضوح في التمييز بين عملياتهما، لمصلحة كل منهما ولمصلحة السكان. وإذا انتقلنا بموضوع المشاركة في المسؤولية إلى المستوى الدولي، فمن المهم تقييم دور السياسة والدبلوماسية الخارجية في الأزمات التي يكون فيها لكل الدول مصالح متعددة. وبالإضافة إلى هذه المصالح المتعددة فالدول عليها مسؤوليات مختلفة وربما متنافسة في الأزمة الواحدة، مثل انتهاج سياسات خارجية مناسبة ذات مغزى والوفاء بالتزامات الحماية الدولية. والأكثر من ذلك أن الدول تتصرف بطرق مختلفة حيال نفس القضايا في الأزمات المختلفة. وتتناول المقالة الثانية في هذا الجزء المقابلة بين إغلاق الحدود الباكستانية وإغلاق الحدود بين كوسوفا ومقدونيا في عام ١٩٩٩. وأخيراً نلقي نظرة خارج أفغانستان على الدول التي استقبلت طالبي اللجوء الأفغان خلال العقود الأخيرة، وردود أفعالها تجاههم بعد تغير الظروف في أفغانستان. وثمة مقالتان تتناولان السبل التي يسلكها اللاجئون الأفغان للوصول إلى الدول التي يقصدونها، والاستقبال الذي يحظى به هؤلاء الأفغان طالبو اللجوء، ورفضهم في كثير من الأحوال، والحث على رجوعهم. وتناقش المقالة الأولى منهما رد فعل أستراليا على واقعة السفينة النرويجية «تمبا» في أواخر أغسطس/آب ٢٠٠١، إلى جانب حوادث التهريب التي وقعت بعد ذلك التاريخ، وتلفت المقالة الانتباه إلى الرفض الرسمي الذي تلقاه نسبة كبيرة من طلبات اللجوء الأفغانية في العقود الأخيرة. ويسري نفس هذا الوضع على الاتحاد الأوروبي حيث يتجه الاهتمام الآن إلى نقل الأفغان إلى ما يسمى بالوضع الجديد الآمن في موطنهم الأصلي.

وتعد قضية النزوح الداخلي خيطاً يربط الموضوعين اللذين نتناولهما وهما المشاركة في المسؤولية وأدوات الحماية الموجودة حالياً. حيث تحاول بعض المؤسسات أن تقدم الحماية للنازحين الداخليين عبر أنحاء العالم، لكن سبل التنسيق والمشاركة في المسؤولية لم تتطور بعد بشكل واضح ومُرض. وفي خريف عام ٢٠٠١ احتل النازحون الداخليون في أفغانستان بؤرة الاهتمام الدولي المكثف لأسباب ليس أقلها، كما أشرنا في سياق السياسات الخارجية فيما تقدم، أن الدول لا تتوقع أن يصبح هؤلاء النازحون الداخليون لاجئين كما حدث في الكثير من الحالات الشهيرة للنزوح الداخلي الضخم في الماضي (حتى ولو كانت مفوضية شؤون اللاجئين تعد العدة لهم). وبالإضافة إلى ذلك، إذا كانت هناك أدوات قانونية قد وضعت لحماية اللاجئين، فلا توجد أدوات قوية مثلها لحماية النازحين الداخليين. ومن ثم فإن السؤال الرئيسي في حالة النازحين

الداخليين هو: هل من المرضي ألا تكون هناك آلية دولية (مقبولة) لحماية النازحين الداخليين في العالم المتغير الذي يتبدل فيه كل شيء حتى طبيعة السيادة في حد ذاتها؟

الأدوات الموجودة والأبعاد الجديدة

يرى الكثيرون أن الأدوات الموجودة لحماية اللاجئين والنازحين الداخليين كافية للتعامل مع أي أزمة جديدة من أزمات اللجوء، بل وللتعامل مع الكثير من الظروف التي قد ينظر إليها على أنها «جديدة» بعض الشيء (مثل الإرهابيين الذين يطلبون اللجوء «كستار للاختفاء خلفه»). والحق أن معظم الأدوات القائمة كافية، لكن تطبيق الدول لها واستخدامها قد لا يكون كافياً، ومن هنا نرى ضرورة إضفاء أبعاد جديدة على هذه الأدوات.

وتأتي الولايات المتحدة وأستراليا وكندا ضمن الدول التي تسعى للتعامل مع المهاجرين اللاجئين إليها من خلال برامج إعادة التوطين. أما الدول الأوروبية فقد حدَّت من إعادة التوطين المنظم عموماً، لكنها استخدمت برنامجاً لإخلاء الحالات الإنسانية في أثناء أزمة كوسوفا، مما سجل بالفعل سابقة «لإعادة التوطين» على المدى القصير. وإذا لم يكن هذا المنهج وارداً في التفكير على الإطلاق في أثناء الأزمة الأفغانية، فإن المقالة الأولى في هذا الجزء تتناول إمكانية استخدام إعادة التوطين كأداة سياسية تسمح للدول بالتعامل مع حالات التهجير الجماعي بطريقة فعالة. لكن يظل واقع الحال أن الدول التقليدية لإعادة التوطين مثل الولايات المتحدة في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول علقت و/أو أعادت تقييم برامجها لإعادة التوطين. وتتناول دراسة حالة أخرى التكلفة البشرية لهذا القرار السياسي.

وهناك أداة موجودة قد تكتسب أهمية إضافية في حقبة ما بعد الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، وهي المادة ١(و) من اتفاقية ١٩٥١ للاجئين، حيث أن ما يسمى بفقرات الاستبعاد في هذه الاتفاقية تمثل وسيلة هامة يمكن أن تضمن ألا يساء استغلال نظام حماية اللاجئين من جانب الإرهابيين وغيرهم ممن ارتكبوا جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية. ولكن بينما تبدأ الدول في الالتفات إلى هذه الفقرات، فمن المهم ضمان تطبيقها بطريقة منصفة تحترم الحقوق. وهناك حاجة إلى التوجيه فيما يتعلق بنطاق الجرائم الوارد ذكرها في المادة ١(و)، والضمانات الإجرائية التي يجب توافرها في حالة تطبيق فقرات الاستبعاد. ويلاحظ أن عملية الفرز في مخيمات اللاجئين، في محاولة لتطبيق فقرات الاستبعاد على المستوى الميداني في أوضاع التدفق الجماعي، تنقل هذه التحديات إلى مستوى آخر؛ إذ تظهر صعوبات إضافية في الأوضاع التي قد يختلط فيها المقاتلون، سواء أكانت هويتهم معلنة أو خفية، باللاجئين الحقيقيين بالإضافة إلى من ارتكبوا جرائم دولية خطيرة. ومن خلال مقارنة التجارب السابقة في هذا الصدد تتناول مقالة أخرى المعضلات القانونية والعملية في عملية الفرز، بما في ذلك تقسيم المسؤولية فيما بين الوكالات في هذا المجال. وهو ما قد يتبدى في أي جهد من هذا القبيل في سياق باكستان.

وإذا لم يكن ثمة نموذج موحد لاستخدام أي «أداة موجودة» في مجال إعادة البناء، فهناك تجارب ودروس مستفادة في هذا الصدد قد تنفع في ضمان أن تكون عملية إعادة البناء في أفغانستان عملية ناجحة وعودة النازحين حلاً دائماً، ليس هذا فحسب وإنما تضمن أيضاً أن تضع أفغانستان حداً لدورات الحرب الأهلية، وألا تغدو مكاناً يتقاطر عليه الإرهابيون ليحيكوا مكائدهم كما يحلوا لهم. وهنا نجد أن هناك سوابق للتدخل الدولي في عملية إعادة البناء في مرحلة ما بعد الصراع، وأقربها ما نجده في كوسوفا وتيمور الشرقية. وفي نفس الوقت، فقد أظهرت التجارب الماضية ما يدعو للقلق من أن التدخل الدولي قد يعرقل تطور القدرة المحلية على التنمية السياسية والمجتمعية والاقتصادية بعد انتهاء مواقف الصراع. فقد كان الحوار حول إمكانيات أفغانستان في مرحلة ما بعد الصراع قد بدأ حتى قبل أن تبدأ الولايات المتحدة وحلفاؤها في تحركاتهم العسكرية.

وأخيراً، تتجه أفكارنا إلى الإطار المعياري الذي يرتبط فيه اللجوء بالأمن، وهنا لا نجد مرة أخرى أن هناك «أدوات» أخلاقية محددة بوضوح في حد ذاتها، ولكننا نجد مجرد مجموعة من الأفكار والكتابات والجهود والخبرات التي يمكن أن نستعين بها في تحليل كيف وصلت حماية اللاجئين إلى وضعها الحالي، وما ننتظرها في المستقبل، وما ينبغي أن يحمله المستقبل لها.

اتجاهات السياسات

تشير الكثير من المقالات التي كتبت في هذا العدد بتكليف من معهد سياسات الهجرة إلى نتائج متعلقة بالسياسات، والنتائج التالية مستوحاة من هذه المقالات، ولكنها لا تعتمد عليها بصورة مباشرة، ولا تشير إلى أي اتفاق بين المؤلفين. ومن هذه النقاط الهامة ما يلي:

١. اضطلعت دول التحالف المشاركة في الحرب ضد الإرهاب بمسؤوليات إضافية صريحة وضمنية من خلال هذا الفعل. وعلى رأس هذه المسؤوليات أن المجتمع الدولي لا يمكنه مرة أخرى أن يترك أي دولة في عزلة لمجرد أن الدول الأخرى ليس لديها الإرادة السياسية لتتدخل. ومن المفهوم أن أي دولة يتدفق منها اللاجئون أو النازحون بأعداد ضخمة، وأي دولة تتحمل عبئاً كبيراً في التعامل مع اللاجئين، تمثل موضوعاً هاماً يقع في بؤرة اهتمام السياسات الخارجية للمجتمع الدولي.

٢. عند المشاركة في المسؤولية في أوضاع الصراع الذي ينجم عنه نزوح، يحتاج كل المتعاونين من الدول والجهات غير التابعة للدول إلى تحديد واضح للصلاحيات ومجالات العمل وفهم حدود التداخل بين الواجبات والالتزامات. وكثيراً ما يبدو التنسيق هدفاً بعيد المنال، وإن كان هدفاً واضحاً يسعى إليه الجميع. وتتميز قضية التنسيق، التي تكتسي طابعاً إشكالياً على صعيد منظمات المساعدة الإنسانية في الغالب، بأنها تزداد تعقيداً عندما يدخل فيها العسكريون سواء في خضم الصراع أو في عمليات المعونة. وعندما يكون تدخل العسكريين ضرورياً تصبح الحكومات بحاجة إلى التمييز الواضح بين العمليات العسكرية والعمليات المدنية (المدعومة من جانب الأمم المتحدة أو المنظمات غير الحكومية)، وإلى إدراك فائدة التنسيق لكل من يعنيهم الأمر.

٣. في التعامل مع جموع المهجرين تحتاج الدول إلى وزن العديد من القضايا الباعثة على القلق، مثل قدرات الحماية لدى الدول المجاورة، والعواقب الأمنية لكل من للتهجير والتدفق إلى المكان الذي ينتقل إليه السكان، والتحالفات مع الدول المجاورة لمواقف الصراع. إلا أن العامل الرئيسي يجب أن يكون هو تحقيق التوازن بين هذه الشواغل من ناحية والالتزامات الإنسانية من ناحية أخرى، بما في ذلك ضمان أن يتمكن من يحتاجون إلى الحماية من التمتع بحقهم في طلب الحماية خارج بلدهم الأصلي، وعدم إعادتهم إلى موطن الخطر.

٤. يجب ألا تؤدي الأهداف السياسية قصيرة الأجل إلى تخلي الحكومات عن الالتزامات والمسؤوليات الدولية طويلة الأجل. وعلى وجه التحديد، عند الدخول في الحوار حول موضوع اللاجئين واللجوء يجب أن تعي الحكومات أن هذا الخطاب لن يسمعه فقط جمهور الناخبين، وإنما اللاجئون وطالبو اللجوء أنفسهم. ويلاحظ أن التصريحات العلنية المستخفة التي تميز ضد طالبي اللجوء واللاجئين يمكن أن تتسبب في شعور بالانزعاج بين مجتمعات اللاجئين، كما يبدو أنها تتغاضى عن التمييز. وهذا ما يؤدي إلى نتائج عكسية لكل من يعنيهم الأمر، ويتنافى مع الإجراءات التي تتخذها تلك الحكومات للوفاء بالتزاماتها الدولية في مجال الحماية.

٥. ينبغي على الحكومات الأوروبية على وجه الخصوص أن تراعي عدم النظر إلى كل صراع يتم حله بنجاح على أنه موقف يمكن أن يعود إليه كل من خرج منه لاجئاً. فأمن الدولة التي حدث فيها التدخل لا يمكن تعظيمه على المدى القصير بفرض العودة الفورية على من يعيشون في المنفى أو المبالغة في الحفز عليها. فلمصلحة دولة المنشأ واللاجئين والدولة المضيفة يجب توجيه الاهتمام إلى الظروف الفردية، بما في ذلك طول مدة اللجوء والسماح بالزيارات القصيرة وتسهيلها بهدف التشجيع على العودة في آخر الأمر، بدون الإصرار على العودة النهائية. أي أن توفير الأمن الشخصي الذي يقترن بالحق في البقاء في دولة اللجوء أو العودة إليها يمكن أن يكون في أغلب الأمر عاملاً مشجعاً على الاستعداد للعودة، على الأقل بصفة تجريبية.

٦. تقديم المساعدات ليس وحده كافياً للوفاء بالالتزامات الدولية، فمن الضروري إلى جانب تقديم المعونات لكل من اللاجئين والنازحين الداخليين أن تستكشف الحكومات السبل اللازمة لضمان الأمن والحماية وأن تعمل على توفيرها متى كانت هذه السبل غير موجودة، وأن تفي بالتزاماتها الحمائية متى كانت موجودة.

٧. تحتاج الدول في توفيرها للحماية والأمن إلى تعظيم عملية تطوير الأدوات الإدارية المفيدة في سيناريوهات الهجرة والنزوح. فالتسجيل مثلاً يحتاج إلى تحسينه على أرض الواقع، والأدوات التي تسمح بالحماية المثلى الدائمة – مثل برامج إعادة التوطين – تحتاج إلى إعادة النظر فيها بطريقة إيجابية.

٨. ينبغي على السلطات في تقييمها للاحتياجات الحمائية لتحقيق أمن اللاجئين الحقيقيين وأمن الدول أن تستخدم الأدوات المتاحة لها على نحو ملائم لاستبعاد أشخاص بعينهم من وضع اللجوء، وفرز سكان المخيمات في أوضاع التدفق الجماعي حيثما لا يكون من الملائم تطبيق فقرات الاستبعاد على المستوى الفردي.

٩. على المجتمع الدولي أن يتعلم من أخطاء الماضي بأن يضمن أن تكون إعادة البناء في أفغانستان مشروعاً من أجل الأفغان ويقوم على أكتاف الأفغان. ولكن إذا رجعنا إلى النتيجة الأولى عاليه فينبغي القول بأن هذا لا يعني تجاهل عملية إعادة البناء أو الانسحاب منها سريعاً، وإنما يعني عملية المشاركة وبناء كل من الدولة والمجتمع، في دولة تحتاج إلى أن تكون قوية وآمنة على نفسها وعلى شعبها، ولكنها أيضاً بحاجة إلى أن تصبح قوية في مصاف الدول الأخرى في المجتمع الدولي.



«معهد سياسات الهجرة» مركز بحثي مستقل غير هادف للربح وغير تابع لأي حزب، يقع مقره في واشنطن، ويختص بدراسة تحركات البشر عبر مختلف أنحاء العالم، ويقوم بتحليل سياسات الهجرة واللاجئين ووضعها وتقييمها على المستويات المحلية والوطنية والدولية. ويسعى المعهد إلى تلبية الطلب المتزايد على الحلول العملية المدروسة للتحديات والفرص التي تواجه المجتمعات والمؤسسات بسبب الهجرة واسعة النطاق، سواء أكانت طوعية أو قسرية، في عالم اليوم الذي يزداد فيه التكامل على نحو مطرد. وينتظم عمل المركز حول أربع ركائز أساسية:

- إدارة الهجرة
- الحدود وقضايا الهجرة في قارة أمريكا الشمالية
- حماية اللاجئين والاستجابات الإنسانية الدولية
- استقرار المهاجرين واندماجهم في مجتمعات المهجر

وقد تأسس هذا المعهد في عام ٢٠٠١ على يد كاثلين نيولاند وديميتريوس ج. باباديميتريو كامتداد للبرنامج الدولي لسياسات الهجرة بمؤسسة كارنيجي للسلام العالمي. ويسعى محللو السياسات بهذا المركز البحثي إلى الربط بين عالم بحوث الهجرة وعالم صناعة السياسات الخاصة بها من خلال ترجمة نتائج البحوث إلى توصيات خاصة بالسياسات ليستفيد منها السياسيون وكبار رجال الأعمال والصحفيون في مختلف أنحاء العالم.

ومن موضوعات الاهتمام الرئيسية للمعهد في مجال حماية اللاجئين عام ٢٠٠٢ قضية النزوح الداخلي. ويتعاون المعهد حالياً مع وحدة النازحين الداخليين التي أنشئت حديثاً بمكتب منسق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة لدراسة بعض التحديات المتواصلة في مجال تقديم المساعدة والحماية الفعالة للنازحين الداخليين، وسوف تنشر نتائج هذه الدراسة في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٢. كما يتعاون المعهد أيضاً مع «مؤسسة بروكنغز-مشروع كيوني الخاص بالنزوح الداخلي» على تحليل العلاقة المعقدة بين نظام الحماية الدولية للاجئين وتطور آليات حماية النازحين الداخليين، بغرض التقدم نحو وضع نظام حماية شامل لهاتين الفئتين من الناس.

وفي أواخر ربيع عام ٢٠٠٢ ينوي المعهد بدء تشغيل موقع جديد على الإنترنت بعنوان مصدر معلومات الهجرة (www.migrationinformation.org) الذي سيقدم بيانات جارية موثوقاً بها عن الهجرة الدولية، بالإضافة إلى تحليلات لخبراء الهجرة ورسائل من المراسلين الأجانب عبر أنحاء العالم.

لمزيد من المعلومات عن معهد سياسات الهجرة، يُرجى زيارة موقعنا على الإنترنت: www.migrationpolicy.org



يم جالوزاي للاجئين
رب من بيشاور،
ستان، ٢٠٠١

أفغانستان: الصراع والنزوح من عام ١٩٧٨ حتى عام ٢٠٠١

بقلم هيرام أ. رويز

ألقت الأحداث المأساوية التي وقعت في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول ٢٠٠١، وما أعقبها من تحركات عسكرية تزعمتها الولايات المتحدة ضد نظام طالبان وتنظيم القاعدة في أفغانستان، إلى تسليط الضوء في الساحة الدولية على أفغانستان وأخيراً إلى وضعها على جداول أعمال كبار صانعي السياسات في مختلف أنحاء العالم. فقد اكتشف الإعلام وصانعو السياسات بلداً مزقته ويلات الصراع، وهو بعد في براثن واحدة من أسوأ الأزمات الإنسانية في العالم.

والحق أن أفغانستان ترزح منذ أكثر من عقدين من الزمن تحت وطأة واحدة من أشد أزمات اللجوء في العالم؛ فمنذ الغزو السوفيتي لأفغانستان عام ١٩٧٩ حتى الآن، أصبح واحد من بين كل أربعة أفغان في عداد اللاجئين. وعندما بلغت الأزمة أوجها في أواخر الثمانينيات كان عدد اللاجئين الأفغان يربو على ستة ملايين شخص. وحينما بدأ القصف الأمريكي في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠١، ظل ٣٫٦ مليون أفغاني يعيشون لاجئين، ومعظهم في باكستان وإيران، بينما كان هناك ما لا يقل عن ٧٠٠ ألف نازح داخلي في البلاد[1].

وقد تكبد الشعب الأفغاني خسائر فادحة من جراء الصراع الذي دام على مدى عقود، وبسبب انتهاكات حقوق الإنسان من جانب طالبان وقوات المعارضة، والجفاف الشديد.

بدايات الصراع

أدى الانقلاب الذي جاء بالحكومة الشيوعية إلى السلطة في أفغانستان في أبريل/نيسان ١٩٧٨ إلى إشعال أول صراع في سلسلة من الصراعات التي شلت أفغانستان وأودت بحياة ما يقدر بمليون ونصف المليون من الأفغان[2]. وكان أبناء الشعب الأفغاني، ومعظمهم ريفيون تقليديون غير متعلمين، مستاءين أشد الاستياء من النظام الشيوعي الجديد فلجأوا إلى مقاومته؛ وإزاء المعارضة الواسعة النطاق، بدأ النظام الجديد في استعمال العنف، وأودت أساليبه العنيفة بحياة عشرات الآلاف من الأفغان، وتسببت في خروج الآلاف من اللاجئين وإلى ظهور حركة المقاومة المسلحة.

ولما انزعج الاتحاد السوفيتي من أن الحكومة الشيوعية في أفغانستان بدأت تفقد السيطرة، قام بغزو أفغانستان في ديسمبر/كانون الأول ١٩٧٩. ومرة أخرى تعرض السكان المدنيون للعنف والترهيب وفر مئات الآلاف من اللاجئين الجدد من أفغانستان.

وفي أثناء الثمانينيات نمت قوات المعارضة الأفغانية الجديدة المعروفة باسم «المجاهدين» نمواً سريعاً، مما زاد من حدة الصراع. وفي عام ١٩٨١ بلغ عدد اللاجئين الأفغان حوالي ١٫٥ مليون[3]. وبحلول عام ١٩٨٦ ارتفع هذا العدد إلى ما يقرب من خمسة ملايين معظمهم في باكستان وإيران[4]. وينتمي معظم اللاجئين الأفغان الموجودين في باكستان إلى عرق الباشتون ويعيشون في مخيمات للاجئين أقامتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عبر أنحاء مقاطعتين في أقصى غرب باكستان، وهما المقاطعة الحدودية الشمالية الغربية وبلوخستان.

وعلى مر السنين نمت هذه المخيمات لتصبح قرى بدأت تأخذ مظهر القرى الأخرى في باكستان إلى حد بعيد. وتمكن كثير من اللاجئين من أن يدبروا لأنفسهم حياة معقولة تسير على نحو شبه مستقر، على الأقل بالمقارنة بما قد يتوقعه المرء في أفغانستان. ووجد معظمهم عملاً يحقق لهم حد الكفاف في إطار الاقتصاد المحلي، ومنهم من استأجر أرضاً لاستزراعها، بينما ثبت بعضهم أقدامهم في كلتا الدولتين بالعيش في باكستان واستئجار مزارعين ليفلحوا الأراضي التي يملكونها في أفغانستان.

لكن اللاجئين الأفغان في إيران لم يستفيدوا من وجود مساعدات مماثلة؛ ففي عام ١٩٧٩ جاءت الثورة بنظام إسلامي متشدد إلى السلطة في إيران، واستولت مجموعة من الطلبة الراديكاليين على السفارة الأمريكية حيث احتجزوا عشرات من المواطنين الأمريكيين رهائن[5]. فلذلك لم تكن الولايات المتحدة ولا حلفاؤها على استعداد لتمويل أي برامج في إيران، ولا حتى برامج للاجئين، ولم تكن طهران ترغب في وجود وكالات أجنبية في إيران، بما في ذلك مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وهكذا اضطر معظم اللاجئين الأفغان في إيران لأن يتولوا شأن أنفسهم بأنفسهم، فاستقر معظمهم في المناطق الحضرية، دون أي حماية تُذكر، واضطروا للدخول في منافسة مع الأهالي الأصليين للفوز بفرص العمل المحدودة هناك.

وكانت تكلفة الاحتلال السوفيتي لأفغانستان باهظة من حيث الأرواح وحجم الإنفاق المالي، مما أدى إلى اندلاع المعارضة السياسية داخل الاتحاد السوفيتي الواهن. وفي فبراير/شباط ١٩٨٩ سحبت موسكو قواتها من أفغانستان بعد أن نصبت في السلطة حكومة صورية برئاسة محمد نجيب الله. وحاولت الأمم المتحدة التوسط لعقد اتفاق سلام بين نجيب الله والمجاهدين، ولكها فشلت في تحقيق أي نتيجة. وفي أبريل/نيسان ١٩٩٢، استولى المجاهدون على كابول وأعدموا نجيب الله.

الحرب الأهلية

أدى انتصار المجاهدين إلى عودة أعداد هائلة من اللاجئين إلى أفغانستان على الفور، ففيما بين أبريل/نيسان وديسمبر/كانون الأول ١٩٩٢، عاد ما يقدر بتسعمائة ألف أفغاني إلى ديارهم،[6] فيما وصفته مفوضية شؤون اللاجئين بأنه «أكبر وأسرع برنامج لعودة اللاجئين اشتركت فيه المفوضية».

ثم قامت الأمم المتحدة بإعداد برنامجين للمساعدة في عودة اللاجئين. ففي باكستان قدمت مفوضية شؤون اللاجئين للاجئين الذين سلموا بطاقاتهم التموينية مبلغاً محدداً من المال للانتقال إلى بلادهم وتغطية احتياجاتهم الأولية للعيش في أفغانستان. وفي أفغانستان أنشأت الأمم المتحدة «عملية السلام» لمساعدة العائدين، والتي شملت إزالة الألغام والبرامج الصحية وترميم مرافق المياه والاهتمام بالتعليم الأساسي. كما ساعدت المفوضية اللاجئين الأفغان العائدين من إيران، ولكن على نطاق أضيق من ذلك بكثير.

ولكن منذ الانسحاب السوفيتي من أفغانستان تراجع اهتمام الغرب بهذا البلد، ونضبت موارد التمويل الموجه إلى إعادة البناء وإرجاع اللاجئين، بالإضافة إلى المعونات التي كانت تقدم لعدد كبير من اللاجئين الذين ظلوا في باكستان وإيران. وسرعان ما انهارت «عملية السلام». وعلى الرغم من استمرار عودة اللاجئين بمعدل نشط في عام ١٩٩٣، فقد خبت بعد ذلك بفترة وجيزة.

وكان هناك عاملان أسهما في إبطاء عملية العودة، وهما عدم كفاية المساعدات الموجهة لإرجاع اللاجئين والخلافات الداخلية الذي استعرت بين مختلف فصائل المجاهدين، التي سبق أن تكاتفت لإخراج السوفيت والإطاحة بنجيب الله. فلمّا لم يستطع المجاهدون الاتفاق على ترتيبات للمشاركة في السلطة السياسية انقلبوا على بعضهم البعض، «حيث سعى كل منهم لتحقيق مآربه بالوسائل العسكرية»[7]. وتحولت أفغانستان إلى ما وصفه روبرت كابلان، الخبير في شؤون أفغانستان، بأنه «وكر متشابك لصغار زعماء الحرب، الذين يتحاربون ويتفاوضون من أجل بقاع صغيرة من الأرض»[8].

وأدى القتال على السلطة في كابول إلى مقتل ما يقدر بخمسين ألفاً وإلى تدمير معظم المدينة. وفي قندهار، أكبر المدن في جنوب أفغانستان، لم يكن المدنيون «في أمن من القتل أو الاغتصاب أو السلب أو الابتزاز إلا قليلاً»[9].

ظهور حركة طالبان

في الثمانينيات وأوائل التسعينيات اكتسبت المدارس الدينية شعبية في أوساط اللاجئين الأفغان، إذ كانت في أحوال كثيرة هي الشكل الوحيد للتعليم والتأديب بالنسبة للصبية من اللاجئين. وكان تمويل هذه المدارس يأتي أساساً من الجماعات المحافظة المتزمته في السعودية ومن الزعماء الدينيين المحافظين من البشتون في باكستان وجنوبي أفغانستان. وكانت هذه المدارس تعلم القرآن والتضحية بالنفس، دون العلوم الأخرى كالرياضيات أو الآداب، فأصبحت مرتعاً خصباً لتنشئة حركة طالبان حيث تربى التلاميذ على أن علاج الصراع الطائفي والفوضى التي عمت البلاد يكمن في إقامة دولة إسلامية صارمة. فبدأت حركة طالبان في التحرك ولم تلبث أن استولت على معظم منطقة قندهار في عام ١٩٩٤.

وفي بداية الأمر تجاوب معظم الأفغان مع حركة طالبان لأنها في أول عهدها حققت قدراً نسبياً من السلام والاستقرار لأمة مزقتها الحرب. وبحلول منتصف عام ١٩٩٥، كان نظام طالبان قد نما حتى تجاوز عدد مقاتلي الحركة ٢٥٠٠٠ شخص، وتمكن من السيطرة على معظم جنوبي أفغانستان وغربيها. لكن التفسير الصارم الذي تبنته الحركة للأعراف الاجتماعية القديمة للمجتمع القبلي، المعروفة باسم «بشتون والي»، قوبل بالرفض من قبل الغالبية العظمى من الأفغان التي لم يسبق لها أبداً أن خضعت لمثل هذه القيود. ومع تحرك الحركة باتجاه الشمال قابلت مقاومة متزايدة من العديد من جماعات المجاهدين السابقة التي التحمت معاً في آخر الأمر لتكوّن التحالف الشمالي ضد طالبان. واستولت حركة طالبان

وكر متشابك لصغار زعماء الحرب

على جلال آباد وكابول في أواخر عام ١٩٩٦ وعلى مزار الشريف التي كانت في واقع الحال بمثابة عاصمة التحالف الشمالي في عام ١٩٩٨.

وأدى القتال للسيطرة على شمالي أفغانستان إلى خروج موجة جديدة من اللاجئين، حيث فر كثيرون من النخبة المتعلمة من أهالي كابول، ومنهم الموظفون بالحكومة والأخصائيون بالمهن الطبية والمدرسون، إلى باكستان نظراً لمعارضتهم لموقف طالبان الإسلامي المتشدد المناوئ للغرب وللقيود العديدة التي فرضتها طالبان على الشعب. كما فر كثيرون من أبناء الأقليات العرقية مثل «الحضرة» خشية التعرض للتمييز من جانب طالبان التي ينتمي زعماؤها إلى البشتون. وفضلاً عن ذلك أصبح مئات الآلاف من المدنيين من أهالي المنطقة نازحين داخليين.

فترة ما بعد الحرب الباردة

واجهت مفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الغذاء العالمي في باكستان عجزاً كبيراً في التمويل المطلوب لأنشطة الإغاثة الموجهة إلى اللاجئين الأفغان، بالإضافة إلى السطو والتهديد من جانب زعماء الحرب المحليين، مما أدى إلى إنها المعونات الغذائية الموجهة إلى معظم اللاجئين الذين يعيشون في المخيمات في أواخر ١٩٩٥. وأسست الوكالتان قراراهما بإيقاف المعونة، الذي كان له بالضرورة آثار بعيدة المدى على اللاجئين في باكستان وعلى موقف الحكومة الباكستانية من وجود الوكالتين، على نتائج مسح أشار إلى أن أغلب اللاجئين يتمتعون بالاكتفاء الذاتي، أو يمكنهم أن يصبحوا كذلك في حالة الضرورة. ولكن بعد انقطاع المعونات بعام خلصت دراسة أخرى إلى أن الكثير من لاجئي المخيمات أبعد ما يكونون عن الاكتفاء الذاتي وأنهم «يعيشون

حياة هامشية، معتمدين على الاشتغال يوماً بيوم بصورة متقطعة»[10].

وأدى إيقاف المعونات الغذائية الموجهة إلى المقيمين في المخيمات إلى خروج عشرات وربما مئات الآلاف من اللاجئين من المخيمات إلى المدن الباكستانية. واعتبرت السلطات الباكستانية أن تزايد عدد اللاجئين في المدن وراء تزايد الآفات الاجتماعية والاقتصادية في باكستان. فاللاجئون، حسبما قال أحد كبار مسؤولي الحكومة، تسببوا في «ارتفاع معدلات الجريمة وإدمان المخدرات والاتجار فيها وزيادة التجارة غير المشروعة، وبات الأهالي يعتقدون أن الأفغان يأخذون أعمالهم ويتسببون في رفع أسعار العقارات»[11].

وقد حاولت وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية أن تساعد جموع النازحين

أن إغلاق الحدود ... كان تعبيراً عن اتخاذ باكستان لموقف أكثر تشدداً.

داخل أفغانستان ولكن جهودها كانت تبوء بالفشل دائماً بسبب انتشار القتال وعدم ثقة طالبان فيها. وتصاعد هذا الإحساس بعدم الثقة عندما فرض الأمم المتحدة عقوبات على النظام في عام ١٩٩٩. وبعد ذلك بعام خلص تقييم أجراه مكتب منسق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة لتأثير العقوبات إلى أن العقوبات «كان لها تأثير سلبي ملموس... على قدرة الوكالات الإنسانية على تقديم المساعدات لأهالي هذا البلد». وأضاف التقرير أن العديد من الأفغان يشعرون على المستوى الفردي بأنهم ضحايا للعقوبات ويرون أن الأمم المتحدة «عازمة على إيذاء الأفغان وليس على مساعدتهم».

وعلى الرغم من ذلك فقد صوت مجلس الأمن في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٠، بإيعاز من الولايات المتحدة وروسيا، لفرض مزيد من العقوبات على طالبان، مع أن الأمم المتحدة والحكومات المانحة والمنظمات غير الحكومية كانت تبذل قصارى جهدها لتقديم المعونات الإنسانية للمدنيين الأفغان المستضعفين. وقالت المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة التي تقدم الإغاثة الإنسانية في أفغانستان إن العقوبات الإضافية ستؤدي إلى زيادة التوتر في العلاقات بين طالبان ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، وإنها قد تعرض حياة العاملين بالأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية للخطر أو تتسبب في انسحابهم من أفغانستان، مما يعرقل من عمليات الإغاثة. وقد سحبت وكالات الأمم المتحدة أطقمها مؤقتاً من أفغانستان عندما أقر مجلس الأمن هذه العقوبات[12].

باكستان ونهاية الترحيب

في عام ١٩٩٩ أدى تزايد الإحباط الباكستاني من الصراع الذي لا تبدو له نهاية في أفغانستان ومن تزايد جموع اللاجئين الأفغان الموجودين بها إلى زيادة المضايقات التي يتعرض لها اللاجئون الأفغان. فكانت الشرطة في المدن الباكستانية الكبرى توقف الأفغان غير المسجلين وتقوم بترحيل الكثيرين ممن لا يقدمون لها الرشاوى. وفي يونيو/حزيران ١٩٩٩ هدمت الشرطة عدداً من الأكشاك التي أقامها تجار أفغان في أحد الأسواق في بيشاور واعتدت على التجار وعلى عملائهم الأفغان. وفي وقت لاحق من ذلك العام ردت السلطات المحلية في بلوخستان ٣٠٠ من طالبي اللجوء الأفغان على الحدود، وأجبرت آلاف من اللاجئين الأفغان الذين كانوا يعيشون في كويتا على الانتقال إلى المخيمات[13].

وفي منتصف عام ٢٠٠٠ بدأ تدفق آخر للاجئين، وهو أكبر تدفق على مدى أربعة أعوام، وذلك في أعقاب القتال الضاري في شمالي أفغانستان واستفحال موجة جفاف تضرب أفغانستان منذ ثلاثين عاماً. وتقدر مفوضية شؤون اللاجئين أن أكثر من ١٧٢٠٠٠ أفغاني دخلوا باكستان في عام ٢٠٠٠.

واستجابة لهذا التدفق، ونتيجة للإحباط من موقف المجتمع الدولي، أغلقت باكستان حدودها مع أفغانستان في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٠. وعلى الرغم من أن إغلاق الحدود كان إلى حد كبير إجراء غير فعال من الناحية العملية (لكون الحدود قابلة للاختراق وإمكانية رشوة حرس الحدود بسهولة)، فقد كان تعبيراً عن اتخاذ باكستان لموقف أكثر تشدداً. إذ كانت السلطات الباكستانية مستاءة مما اعتبرته تخلياً من جانب المجتمع الدولي عن المنطقة بعد الانسحاب السوفيتي، وإرهاقها بعبء أكثر من مليوني لاجئ مع قلة احتمالات عودتهم قريباً إلى بلادهم. وإذا ألقينا الآن بنظرة إلى الماضي لوجد الكثيرون في ساحة المجتمع الدولي أن تزايد قسوة باكستان في معاملتها للاجئين الأفغان في السنوات الأخيرة يمكن أن يعزى إلى إهمال المجتمع الدولي لهذه المنطقة.

وقد استمر موقف باكستان المتشدد من اللاجئين الأفغان طوال أزمة النزوح التي أعقبت بدء التحركات العسكرية الأمريكية في أفغانستان في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠١. ومثل كل جيران أفغانستان، أبقت باكستان حدودها مغلقة رسمياً، مما جعل عشرات الآلاف من الأفغان محاصرين في مناطق الخطر داخل بلادهم. وعلى الرغم من أن مفوضية شؤون اللاجئين والحكومات المانحة وعدت بتغطية تكاليف مساعدة اللاجئين الجدد، فقد ظلت باكستان تخشى أن يفقد المجتمع الدولي الاهتمام سريعاً مرة أخرى فيتركها وحدها تتحمل عبء التعامل مع الأعداد المتزايدة من اللاجئين.

الخلاصة

إن الأزمة التي ظهرت قبل الحادي عشر من سبتمبر/أيلول بدأت في الواقع منذ ٢٤ عاماً، إلا أن تدخل الولايات المتحدة كان سبباً في تعقيد الموقف؛ لأنه أدى إلى نزوح آلاف أخرى من المدنيين وإلى تعطيل جهود الإغاثة. لكن الإطاحة بطالبان وتنصيب حكومة جديدة والتعهد بتقديم مساعدات دولية ضخمة على المدى الطويل منح الشعب الأفغاني أول بارقة أمل منذ سنوات طويلة.

والأمر الآن في يد المجتمع الدولي ليؤكد أنه لن يكرر أخطاء الماضي التي أدت على معاناة المدنيين الأفغان، وأسهمت في إيجاد مناخ سياسي سهل من أنشطة الإرهابيين.

هيرام إ. رويز مدير الاتصالات باللجنة الأمريكية للاجئين، ومؤلف تقرير «تجاهل اللاجئين الأفغان وازدراؤهم في باكستان» (الصادر عن اللجنة في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠)، و«أفغان في أزمة» (صادر عن اللجنة في فبراير/شباط ٢٠٠١)، و«في العراء والبرد: عودة اللاجئين الأفغان المحفوفة بالمخاطر» (صادر عن اللجنة في ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٢).
عنوان البريد الإلكتروني:
hruiz@irsa-uscr.org

للاطلاع على إحصاءات خاصة بتحركات اللاجئين الأفغان، انظر www.refugees.org

١ إحصائيات جمعها مكتب منسق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة عن النزوح الداخلي في أفغانستان في يونيو/حزيران ٢٠٠١.

٢ منظمة «مراقبة حقوق الإنسان»، «أزمة الإفلات من العقاب: دور باكستان وروسيا وإيران في إشعال الحرب الأهلية». نيويورك، يوليو/تموز ٢٠٠١، ص ٢.

٣ المسح العالمي للاجئين لعام ١٩٨١. اللجنة الأمريكية للاجئين بواشنطن.

٤ المسح العالمي للاجئين لعام ١٩٨٦.

٥ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين «حالة اللاجئين بالعالم في عام ٢٠٠٠». مطبعة جامعة أكسفورد. أكسفورد ٢٠٠٠. ص ١١٧.

٦ المسح العالمي للاجئين لعام ١٩٩٤.

٧ مجموعة الوكالات البريطانية المعنية بأفغانستان. «مجموعة تقارير موجزة عن أفغانستان». يناير/كانون الثاني ٢٠٠١، ص ٥.

٨ روبرت كابلان «طالبان» في دورية «ذي أتلانتك»، عدد سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠.

٩ منظمة مراقبة حقوق الإنسان «أزمة الإفلات من العقاب»، ص ١٥.

١٠ المسح العالمي للاجئين لعام ١٩٩٧.

١١ حوار أجرته اللجنة الأمريكية للاجئين مع محمد هارون شوكت. المدير العام بوزارة الخارجية بإسطنبول في يونيو/حزيران ٢٠٠١.

١٢ المسح العالمي للاجئين لعام ٢٠٠١.

١٣ شبكة المعلومات الإقليمية المتكاملة. بمكتب منسق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة بإسلام آباد. ١٦ أغسطس/آب ٢٠٠١.

الأمل على حافة الهاوية

بقلم: فيليبو غراندي

بينما تتفتح الأزهار في البساتين في أول ربيع مطير بعد سنوات من الجفاف أفغانستان، تظل تساؤلات عديدة بلا إجابة حول مستقبل هذا البلد المنكوب.

فبعد مرور أربعة أشهر على إنشاء الإدارة المؤقتة[1] ما زال من يمسكون بزمام السلطة المركزية والإقليمية يحاولون تحقيق التوازن وتلمس الأسلوب المناسب للحياة في هذا البلد. ولعل أغرب ملمح في الوضع الحالي هو التناقض بين زعماء الحرب الذين ظلوا منخرطين في القتال منذ الاحتلال السوفيتي عندما قادوا البلاد في أول الأمر إلى الحرية ثم إلى التشرذم بعد ذلك، والقيادة السياسية الجديدة التي ما زالت حديثة العهد بالحكم وتحرص على الإسراع في دفع أفغانستان إلى الطريق الصعب الذي يحولها من «دولة متعثرة» إلى بلد «طبيعي» بعد ٢٣ سنة من الحرب.

ولكن على الرغم من هذه الهشاشة الظاهرية، فلا يجب أن يستهين المرء بالتقدم الهائل الذي أحرز منذ اتفاق بون،[2] والذي يتمثل في إقامة الإدارة المؤقتة، وتشكيل لجنة «لويا جيركا» في الوقت المناسب، وعودة المجتمع الدبلوماسي إلى كابول، وإعادة فتح محاور الطرق الحيوية، واحتمال وصول وكالات المعونات إلى مساحات أوسع باطراد في أفغانستان، ووجود قوة المساعدة الأمنية الدولية وإن كانت مقصورة على كابول، وانتشار الأعمال التجارية والمتاجر (على الأقل في المناطق الحضرية).

ولا بد أن يعترف المراقبون، حتى أكثر مراقبي أفغانستان تشككاً وهم كثيرون، بأن هذا البلد على الرغم من مشاكله المثبطة للعزائم بدأ ينفتح على العالم الخارجي. ويجب ألا ننسى أنه لأول مرة منذ عدة عقود، وعلى الرغم من اندلاع الصراع بصورة خطيرة بين الحين والآخر، فإن أفغانستان ليست في حرب مع نفسها، ولعل غياب الحرب الأهلية عموماً هو في حد ذاته أهم تغيير على الإطلاق.

الهشاشة والتصميم

هناك محركان متناقضان على أرض أفغانستان، هما التنافس السياسي/العرقي والرغبة الملموسة في تحقيق السلام.

وثمة سلسلة من «عوامل الهشاشة» تعكر صفو آفاق الاستقرار وعودة اللاجئين والنازحين بصورة مستديمة، وهي:

- التوترات والصدامات التي تحدث من آن لآخر في العديد من المناطق بين الفصائل السياسية الإقليمية وتقتصر على تفجر بعض أعمال القتال، ولكنها تخلق إحساساً عميقاً بعدم الاستقرار في مناطق معينة. ففي مقاطعة نمروز في جنوب غرب أفغانستان مثلاً نشبت صدامات مؤخراً بين الجماعات المحلية المختلفة؛ مما منع مفوضية شؤون اللاجئين من مواصلة عمل قوافلها الأولى لإرجاع اللاجئين من إيران إلى تلك المنطقة النائية.

- عدم استعداد المجتمع الدولي لتوسيع وجود القوة متعددة الجنسيات خارج كابول.

- التحرش بمجتمعات الأقلية البشتونية التي توصف (أو تهدَد) بأنها موالية «لطالبان» في الشمال والغرب، وغالباً ما يكون ذلك في منطقة المخيمات التي يقيم بها النازحون الداخليون، وما يترتب عليه من نزوح جديد من هذه المجتمعات التي يتجه أفرادها أحياناً إلى باكستان عبر رحلة طويلة. وقد تحسن هذا الوضع بعد أن اتخذت السلطات المركزية والمحلية إجراءات حاسمة، خصوصاً في الغرب، ولكنه ما زال يتطلب المتابعة واليقظة المستمرة.

- ضعف سيطرة الإدارة المؤقتة على الكثير من أجزاء البلاد والنقص شبه التام في الموارد لدى الحكومة المركزية (فالإيرادات الوطنية لا تكفي إلا لتمويل ٢٠٪ فقط من الميزانية الوطنية للنفقات الجارية، والباقي خلال العام الحالي يعتمد على المعونات الأجنبية).

- بطء ترجمة الوعود التي قدمت في مؤتمر إعادة البناء الذي عقد في طوكيو في يناير/كانون الثاني إلى مساهمات مالية ملموسة على الرغم من استمرار الاهتمام الدولي والالتزام بالسلام، وقلة أنشطة التعمير بدرجة كبيرة، خصوصاً خارج كابول والمدن الكبرى.

ولاشك في أن الإدارة المركزية تحاول توطيد سلطانها في ظل ظروف صعبة وبموارد محدودة جداً، وأنها تحاول تعزيز مبادئ اتفاق بون وهي الوحدة والمصالحة الوطنية والحل السلمي للصراعات وسيادة القانون. وقد حاولت الإدارة القيام بجهود وساطة في مناطق عديدة، أحياناً بدعم من الأمم المتحدة وأحياناً بدونه. فحققت رحلات رئيس الحكومة قرضاي إلى المراكز الإقليمية نجاحاً كبيراً. وشهد العاملون بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في هيرات مثلاً ترحيباً شعبياً تلقائياً عندما زار قرضاي تلك المدينة الواقعة في غربي أفغانستان في فبراير/ شباط بصورة تجاوزت أي استقبال تم ترتيبه مسبقاً، الأمر الذي كشف عن رغبة هائلة لدى الشعب الأفغاني في أن يجدوا أنفسهم ممثلين في قيادة ذات مصداقية، وعن عدم ثقتهم في الانقسامات القديمة.

وعلى هذه الخلفية، وفي الإطار الجديد لبعثة الأمم المتحدة لمساعدة أفغانستان، تواصل مفوضية شؤون اللاجئين ترتيباتها بالمشاركة مع وزارة شؤون العودة التابعة للحكومة المؤقتة فيما قد يصبح عودة جماعية ضخمة الأفغان من الخارج ومن الداخل أيضاً. ومنذ أن بدأت الوزارة والمفوضية في تسهيل عملية الرجوع الطوعي من باكستان في



حامد قرضاي أثناء الاحتفال بإعادة افتتاح مدارس كابول، ٢٣ مارس/ آذار ٢٠٠٢.

الأول من مارس/ آذار فقد استغل أكثر من ربع مليون شخص فرصة هذه المساعدات المنظمة، وثمة تسهيلات تتخذ لعودة اللاجئين من إيران أيضاً. كما أعرب النازحون الداخليون عن رغبتهم في العودة في كثير من مناطق أفغانستان.

إلا أن عوامل الهشاشة المذكورة فيما تقدم، والتجارب السابقة في حركات الإعادة إلى الوطن التي لم يكن بالمستطاع أن تتواصل بسبب تكرر اندلاع القتال، وعدم التيقن من مدى تأثير أمطار الشتاء وثلوجه (وهو عنصر لا توجد حوله بيانات دقيقة)، تجعل الكثيرين يحجمون عن العودة، ولولا ذلك لرجعوا إلى ديارهم هذا العام. وعلى الرغم من أننا متفائلون في مفوضية شؤون اللاجئين بأن العودة ستستمر، فإن مسألة العودة في آخر الأمر هي تصويت على الثقة في مستقبل أفغانستان، وهناك عوامل كثيرة يمكن أن تبطئ تدفق العودة أو تعطله.

شعب ما زال هائماً

في ضوء الأوضاع الموجودة على أرض الواقع لعله ليس بمستغرب أن نسمع أن الكثيرين من الأفغان يعدون لعودة مبكرة، ومن هؤلاء من قضى سنوات في المنفى. وفي هذه المرحلة المبكرة قد يرجع بعض العائدين لتقييم إمكانية إحضار أسرهم إلى ديارهم، دون أن يلزموا أنفسهم بعد بالرجوع بصورة نهائية. إلا أن نسبة كبيرة من العائدين من باكستان، وإلى حد أقل من إيران، تتألف من أسر كاملة بحيث يمكن أن نفترض أنهم ينوون البقاء في البلاد.

أما موقف النازحين الداخليين فهو غير محدد المعالم بدرجة أشد من ذلك، وإن كان النازحون من جراء الصراع عبر أنحاء أفغانستان (خصوصاً في الشمال وفي المنطقة الوسطى، وسرعان ما قد ينضم إليهم آخرون من الشرق والجنوب) يعربون عن رغبتهم في العودة إلى ديارهم قريباً. وعلى الرغم من أن بعض الأوضاع الخاصة بالنازحين الداخليين لن يتم حلها في المستقبل العاجل فمن اللازم إعادة توجيه برامج النازحين الداخليين نحو العودة متى كان ذلك ممكناً. فمواقف النزوح الداخلي عندما تُعلّق ويمتد بها الأمد قد تصبح عقبة أمام عودة اللاجئين. وقد ينجذب اللاجئون العائدون إلى مخيمات النازحين الداخليين ليصبحوا مثلهم نازحين بدورهم. وفي أجزاء كثيرة من أفغانستان تعمل السلطات الأفغانية على دعم عودة النازحين الداخليين، ومن المهم هنا أن يقوم شركاؤها الدوليون وخصوصاً مفوضية شؤون اللاجئين، وهي أكبر وكالات الأمم المتحدة المعنية بنزوح الأفغان، بدورهم في «تسهيل» هذه العودة.

وفي الأشهر الأخيرة أصبح موقف المفوضية يقوم على النظر إلى النزوح من منظور شامل، فأسباب الفرار متشابهة مهما كانت طبيعة النزوح. ولكي تحول المفوضية المساعدات إلى العائدين فإن ذلك يتطلب كسر الحلقة المفرغة التي تتبدى في صور عديدة، من أوضحها وأعنفها صورة اللاجئين والنازحين الداخليين وتهريب الأشخاص والمهاجرين غير الشرعيين.

كما أن تعزيز حقوق الإنسان خصوصاً في سياق النزوح يعد أمراً هاماً للسلام والأمن، لا على المستوى الوطني فحسب بل على المستوى الإقليمي أيضاً، نظراً لوجود الروابط العرقية عبر الحدود. ففي وقت مبكر من العام الحالي مثلاً، لاحظت مفوضية شؤون اللاجئين وجود صلة واضحة بين التحرش بالبشتون في شمالي أفغانستان ووجود لاجئين من غير البشتون في بعض مناطق باكستان، وكان التوتر الذي أعقب ذلك في كلتا المنطقتين علامة واضحة على الخطر. أي أن حماية اللاجئين والعائدين يجب أن ينظر إليها على أنها أداة للاستقرار مثلما هي غاية في حد ذاتها.

الضرورات الأمنية

يمثل الأمن والاستقرار حجر الأساس في أي عملية للعودة وإعادة البناء، ولكن كما قال المفوض السامي رود لبرز في أثناء زيارته الأخيرة لأفغانستان فإن النجاح في دمج العائدين في المجتمع من جديد يمثل أيضاً بدوره ركيزة الأمن والاستقرار. وهذا بالطبع مفهوم للجميع، ولا أحد يفهمه أكثر من الأفغان العاديين الذين يحملون في نفوسهم آمالاً عظيمة في هذا الصدد.

ومن هنا تم إنشاء قوة المساعدة الأمنية الدولية في إطار اتفاق بون لتبدأ العمل في يناير/كانون الثاني ٢٠٠٢، وترمي هذه القوة إلى نشر وحدة متعددة الجنسيات لحفظ السلام يصل قوامها إلى ٤٥٠٠ جندي في كابول، وتعمل حالياً تحت قيادة بريطانية. وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة تلعب دور «المراقب»، ولها بالطبع وجود عسكري منفصل في أفغانستان حيث تواصل الحرب على فلول طالبان والقاعدة، فإنها لن تشارك بقوات في القوة متعددة الجنسيات.

وما زال الرأي العام الأفغاني يطالب بتوسيع القوة متعددة الجنسيات جغرافياً وعددياً، وأحياناً يأخذ هذا المطلب صيغة صريحة، بل إن الفصائل المتصارعة – مع بعض الاستثناءات الملحوظة – تطالب أحياناً بنشر قوات دولية. وحيث أن هذا الطلب قد عبر عنه صراحة رئيس السلطة المؤقتة حامد قرضاي، وكرره الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة، فقد بات من الصعب على الأفغان أن يفهموا لماذا تظل قوة المساعدة الأمنية الدولية مقصورة على كابول. ويبدو أنه لا يوجد من بين الأسباب التي تساق تبريراً لانتشارها المحدود سبب واحد مقنع للأفغان.

إن عدم توسيع وجود قوة المساعدة الأمنية الدولية يعرقل الجهود الرامية إلى تنفيذ أنشطة الإغاثة وإعادة البناء خارج كابول، خصوصاً من جانب الجهات الثنائية، مما يقوي من «عامل الجذب» الذي تمثله العاصمة للسكان، وخصوصاً العائدين الذين اختار نصفهم حتى الآن العودة إلى كابول. وفي هذا السياق يصبح من الضروري أن تشجع مفوضية شؤون اللاجئين وغيرها من الجهات التي لها دور في أفغانستان على بذل المزيد من الجهود المنظمة (لا من جانب الوكالات فحسب، ولكن من جانب الحكومات التي تتمتع بالنفوذ والإمكانيات) بهدف نزع السلاح وإعادة دمج المقاتلين في المجتمع، وهو جهد هائل في أفغانستان ولكنه لا بد أن يصبح ضرورياً في وقت ما. ولكن حتى الآن لم يبذل على أرض الواقع إلا أقل القليل في هذا الشأن.

وثمة تحد آخر يرتبط ارتباطاً وثيقاً بأمن العائدين وهو إزالة الألغام المبثوثة في أفغانستان التي تُعدُّ من أكثر دول العالم ألغاماً؛ ويحاول آلاف الأفغان العاملين مع الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية بصبر أن يخلصوا بلادهم من هذا البلاء. ولذلك أطلق عليهم الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة وصف أبطال أفغانستان الحقيقيين المجهولين. ويحتاج الجهد الذي يقومون به إلى دعم كبير.

استشراف المستقبل

كل هذا يثير التساؤل حول كيفية قيام الأمم المتحدة، وخصوصاً مفوضية شؤون اللاجئين، بالمساعدة في الإسراع في إرساء دعائم الاستقرار وضمان ألا تتعرض هذه العملية لأي نكسات، فهذا شرط أساسي لا لعودة اللاجئين فحسب، وإنما أيضاً لاستعادة الثروة الممثلة في الأفغان أصحاب المهارات الذين يعيشون في المنفى منذ سنوات، والموارد المالية والمادية التي يمكن تشجيع أفغان الشتات على استثمارها في إعادة البناء في البلاد.

وتتمتع مفوضية شؤون اللاجئين في الوقت الحاضر ببعض المزايا النسبية في عملية إعادة البناء في أفغانستان، من حيث أن لها وجود منظم في كل المدن الكبرى والذي بدأ يتفرع إلى عدد من المواقع الميدانية، مما سيعطيها الفرصة للحصول على معلومات

أفضل عن مناطق العودة التي تكون أحياناً لازمة لمساعدة اللاجئين والنازحين الداخليين على اتخاذ القرار بشأن مستقبلهم. كما أن الوجود الإقليمي سيساعد على إعطاء المفوضية مزيداً من المصداقية في حديثها عن احتياجات الأفغان. وأخيراً، تتمتع مفوضية شؤون اللاجئين، على الأقل حتى الآن، بالدعم من جانب السلطات التي تعترف بأهمية جهودها والحاجة الملحة لها، حيث تمثل عودة اللاجئين والنازحين وإعادة دمجهم في المجتمع أولوية واضحة في خطة الإدارة المؤقتة للتنمية الوطنية.

وتسمح هذه الميزات النسبية للمفوضية لأن تجاوز العمليات الجارية يوماً بيوم للنظر إلى الملامح العامة للبيئة التي أخذت على عاتقها المسؤولية الثقيلة في مساعدة الأفغان على الرجوع إليها.

وعلى الرغم من أي صفقات وحلول وسطى عملية تضطر الوكالات الدولية وغيرها من الجهات الخارجية إلى مواصلة الدخول فيها مع أصحاب السلطة المحلية لتقديم المساعدات المطلوبة بشكل ملح، فيجب أن يتعلم الجميع التفكير على نحو يدعم السلطة المركزية وفروعها الإقليمية اللامركزية بصورة ملائمة ولكنها في نفس الوقت منظمة. وهذا أمر صعب من الناحية النفسية، خصوصاً على وكالات المعونات، بسبب التوتر الذي ساد سنوات بينها وبين طالبان وبسبب الحلول الوسطى التي أبرمت في وقت الحرب بصفة استثنائية مع قوى المجاهدين. ولكن من الضروري أن يستجيب الجميع للدعوة الحاسمة التي وجهتها الإدارة المؤقتة لاستخدام المعونات في تعزيز مصداقية السلطات الشرعية، وعدم تعزيز دور أي دول أو منظمات بعينها دون غيرها.

ومن المهم بصفة خاصة أن يحدث تحول نفسي، بمعنى أن المساعدات الإنسانية مثلاً، وخصوصاً المواد الغذائية، ما زالت ضرورية لأفغانستان، ولكنها تحتاج إلى مراجعة شاملة وإلى توجيهها بصورة أفضل للمناطق التي هي في أمس الحاجة إليها، أو إلى المناطق التي يمكن أن تصبح فيها عامل جذب للعودة وتحقيق الاستقرار، لا العكس. ويجب أن يكون هناك تحرك حاسم نحو استعادة التعمير. إذ أن توزيع المعونات مجاناً في المدن الكبرى ومخيمات النازحين أو على مقربة منها أصبح في حد ذاته عاملاً من عوامل النزوح: حيث يسعى قاطنو المدن اليائسون للحصول على المساعدات الموجهة أصلاً للنازحين. وعلى العكس من ذلك ما زالت معونات التنمية محدودة جداً في المناطق الريفية، مثلها في ذلك مثل الجهود المنهجية لخدمة سكان المناطق الحضرية والمناطق التي اكتسبت ملامح الحضر. وقد يكون لذلك الوضع آثار أخرى غير مرغوب فيها، فالآلاف من العائدين سواء من اللاجئين أو النازحين الداخليين يختارون الرجوع إلى المراكز الحضرية حتى ولو كانوا أصلاً من أبناء الريف. ومن الواضح أن هذا يرتبط، خصوصاً في حالة اللاجئين، بكونهم قضوا سنوات طويلة يعملون في المدن الإيرانية والباكستانية واكتسابهم خصائص أهل الحضر. ولكن في كثير من الحالات الأخرى نجد أن الدافع هو مجرد الفرص المتاحة في المدن الأفغانية والمنعدمة تماماً في المناطق الريفية، التي تغري الناس بالعودة إلى كابول وحيرات وغيرها من المراكز الكبرى. وقد أصبحت مخيمات النازحين الداخليين حول المدن معرضة لخطر التحول إلى عشوائيات حضرية. ومن الواضح أن الصلات القائمة بين النزوح والعودة واكتساب خصائص الحضر لها دلالات كبيرة على برامج الإرجاع، ومن ثم فإن مفوضية شؤون اللاجئين تحتاج إلى دراستها بإمعان مع شركائها ومع الإدارة المؤقتة.

وتعد عملية إعادة دمج العائدين في المجتمع مهمة ضخمة بالنسبة لجهة صغيرة نسبياً مثل مفوضية شؤون اللاجئين، ولكن نظراً لأن المفوضية تقف إلى حد ما في طليعة الجهود الدولية في أفغانستان، وحيث أن نظيرتها الحكومية وهي وزارة شؤون العودة يمكن وصفها بأنها «وزارة طارئة»، فهناك مسؤولية كبيرة تقع على كليهما في تسجيل السوابق السليمة فيما يتعلق بطريقة مباشرة الوكالات مهامها في أفغانستان، والأهم من ذلك فيما يتعلق بضرورة مساعدة الإدارة المؤقتة على خلق ثقافة لدى مسؤوليها تشجعهم على العمل مع المجتمعات المحلية الأفغانية، لا مع أجهزة الإدارة وداخلها فحسب.

وأخيراً مهما كانت الطريقة التي ننظر بها إلى الأوضاع، فيجب على كل من له دور في الجهود المبذولة في أفغانستان، بما في ذلك الوكالات المختلفة مثل مفوضية شؤون اللاجئين، أن يتعامل بمزيد من الجدية مع ضرورة أن يصبح الأفغان هم أصحاب عملية إعادة البناء، وفي آخر الأمر أصحاب أفغانستان نفسها. وفي الوقت الحالي ينهال على أسماع الأفغان الكثير من الكلام الرنان حول هذا الموضوع، بينما لم يحدث في الواقع إلا أقل القليل. وسوف تحتاج مفوضية شؤون اللاجئين والوكالات الأخرى التي تبدأ عملياتها في أفغانستان إلى أن تتحلى بقدر كبير من الإبداع وأن تفكر بطرق لا تتقيد بالقوالب المألوفة، فيما يتعلق مثلاً بالتعيين والإعارة والتدريب.

وثمة أمر آخر يجب أن يكون واضحاً، وهو أن المجتمع الدولي أمامه طريق طويل في أفغانستان حتى بالنسبة لمسألة الإرجاع والعودة. ومن الواضح أنه في دولة يكثر فيها السلاح إلى هذا الحد – أو على حد قول أفغاني مسن دولة «غيرت فيها الحرب الطريقة التي نتكلم بها سوياً» – سوف تستغرق الإصلاحات سنوات حتى يحس بها الشخص العادي، ولكنها يجب أن يبدأ في وقت ما. وهذا الوقت هو الآن.

فيليبو غراندي رئيس بعثة مفوضية شؤون اللاجئين إلى أفغانستان.

الآراء الواردة في هذا المقال هي آراء مؤلفها، ولا تعكس بالضرورة آراء الأمم المتحدة.

١- ينص اتفاق بون على أن تتألف السلطة الأفغانية المؤقتة من «إدارة مؤقتة يتولى رئاستها رئيس»، ولجنة مستقلة خاصة لعقد اجتماع طارئ لمجلس «اللويا جيركا»، ومحكمة عليا لأفغانستان، إلى جانب أي محاكم أخرى قد تنشئها الإدارة المؤقتة».

٢- العنوان الكامل للاتفاق هو «اتفاق بشأن الترتيبات المؤقتة في أفغانستان إلى حين إعادة إنشاء المؤسسات الحكومية الدائمة»، ويشار إليه عادة باسم «اتفاق بون».


WFP/Alejandro Chicheri

العلاقات بين المدنيين والعسكريين في أفغانستان

إعداد: تيم موريس

هناك قدر غير هين من الخلط سواء لدى مجتمع الوكالات الإنسانية أو لدى الشعب الأفغاني بشأن القوات العسكرية العديدة الموجودة في أفغانستان، خصوصاً فيما يتعلق بصلاحيات كل قوة من هذه القوات وعملياتها الإنسانية في مجال الدعم والاتصال.

وعلى العكس من تجربة قوات حفظ السلام في البلقان مؤخراً، فإن العلاقات المدنية-العسكرية في أفغانستان تتسم بالتعقيد نظراً لوجود قوتين عسكريتين أجنبيتين متباينتين في أراضي أفغانستان.

القوة الأولى هي قوة المساعدة الأمنية الدولية، وهي قوة متعددة الجنسيات تعمل تحت قيادة بريطانية في إطار اختصاصات الأمم المتحدة في منطقة كابول، ويرتدي جنودها الزي الرسمي. وتتميز هذه القوة بمكون كبير من التعاون المدني والعسكري، وتتولى القيام بمشروعات للدعم الإنساني على مدى محدود نسبياً في كابول والمناطق المحيطة بها.

أما قوة التحالف التي تقودها الولايات المتحدة فتتواجد في مناطق عديدة من أفغانستان، وتجري عمليات عسكرية هجومية لملاحقة العديد من الأفراد المطلوبين، وهي لا تعمل في إطار اختصاصات الأمم المتحدة. وتتميز بمكون عسكري-مدني كبير (القوة الخاصة المشتركة للعمليات المدنية العسكرية) يقوم حالياً بتنفيذ برنامج للدعم الإنساني تبلغ مخصصاته خمسة ملايين دولار عبر أنحاء أفغانستان. وتعمل العديد من قوات التحالف وهي مرتدية الزي المدني وتحمل السلاح، بما في ذلك ما يشارك منها في العمليات العسكرية وما يشارك في أنشطة الدعم الإنساني. وقد أنشأت هذه القوة مراكز في العديد من المراكز الحضرية الرئيسية عبر أنحاء أفغانستان تعرف باسم مراكز التحالف للاتصال بخصوص المساعدات الإنسانية، ولا يرتدي العاملون بها زياً رسمياً ويحملون الأسلحة سراً أو علناً. وتعمل القوة الخاصة بالتعاون الوثيق مع الإدارة الأفغانية المؤقتة والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (التي يستعين طاقمها أحياناً بالقوات العسكرية الأمريكية في مجال الدعم اللوجستي).

ولا يزال الوضع الحالي في أفغانستان يميل نحو رفع حجم المشاركة العسكرية في تقديم المساعدات الإنسانية منذ بداية التسعينيات. وجدير بالذكر أن العمليات العسكرية ذات المكونات الإنسانية سبق أن أجريت في الصومال والبوسنة وكوسوفا وتيمور الشرقية وغيرها. وترقب المنظمات غير الحكومية هذا التوجه بقلق؛ لأنه يثير تساؤلات جوهرية عن الاختلافات بين المناهج التي تنتهجها الجهات العاملة في مجالات المساعدات الإنسانية والجهات العسكرية.

وفي مارس/آذار ٢٠٠٢ عقدت هيئة التنسيق بين الوكالات في مجال الإغاثة الأفغانية مؤتمراً حول التنسيق بين المنظمات غير الحكومية، أعربت فيه عن قلقها بشأن الاختصاصات العسكرية الإنسانية المختلطة الممنوحة لقوات التحالف، وارتداء الملابس المدنية وحمل الأسلحة خفية من جانب الأفراد المقاتلين وأطقم الدعم الإنساني. وتشعر المنظمات غير الحكومية العاملة في أفغانستان بالانزعاج بسبب الخلط المحتمل الذي يتولد في أذهان الشعب الأفغاني بسبب اشتراك جنود التحالف المسلحين في عمليات الشؤون المدنية في الوقت الذي يرتدون فيه زياً مشابهاً لزي العاملين بالمنظمات غير الحكومية ويتحركون على غرارهم. ويتضمن الأفراد الذين يرتدون الزي المدني ولكنهم ليسوا من العاملين بمجتمع الوكالات الإنسانية القوات الأمريكية وقوات العمليات الخاصة التابعة للتحالف؛ بإنهم يتضمنون أيضاً أفراداً من مكتب التحقيقات الفيدرالية والاستخبارات الأمريكية وإدارة مكافحة المخدرات الأمريكية. وهناك مخاوف حقيقة من أن قوات التحالف قد تتخذ الجهود الإنسانية واجهة لجمع المعلومات. ونتيجة لوجود أفراد لا يرتدون الزي الرسمي ولا يعملون في مجال المساعدات الإنسانية، فقد قامت المنظمات غير الحكومية بمراجعة الإجراءات الأمنية وتنظيم حملات للدعوة إلى إظهار هوية هؤلاء الأفراد. فكان من اللازم وضع علامات مميزة على ملابس العاملين وسياراتهم ومنشآتهم لئلا يخطئ الأهالي في التمييز بين العاملين بالوكالات الإنسانية ومنشآتهم من ناحية، وغيرهم ممن يرتدون زياً مشابهاً ويستخدمون سيارات مشابهة ولكنهم ليسوا من العاملين في مجال الإغاثة. ويبدو أن القوات المسلحة الأمريكية، التي تولي اهتماماً كبيراً بالفوائد المعنوية المترتبة على ظهورها للعيان وهي تساهم في توصيل المساعدات الإنسانية، لا تكترث كثيراً بالأخطار المحتملة التي تهدد أن العاملين في المنظمات غير الحكومية.

أما منسق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة فهو يبدي تعاطفاً مع بواعث قلق المنظمات غير الحكومية، ويسعى لوضع حد فاصل بين منظومة الأمم المتحدة للمساعدات الإنسانية وكل من قوة المساعدة الأمنية الدولية وقوات التحالف. ولكن مع الأسف يبدو أن دور الأمم المتحدة في تخطيط الأنشطة الإنسانية للقوة الخاصة المشتركة للعمليات المدنية العسكرية (وقوات التحالف) ضعيف. فالطريق الوحيد للاتصال الدوري بين القوة الخاصة ومنظومة الأمم المتحدة يمر عبر مركز الإمداد المشترك التابع للأمم المتحدة، الذي يتكون طاقم العاملين فيه أساساً من المختصين بالدعم اللوجستي، والذي ليس له دور فاعل في تقييم المساعدات الإنسانية أو أنشطة وضع البرامج الإنسانية.

وليس من المؤكد ما إذا كانت فترة «شهر العسل» الحالية بين التحالف وقوة المساعدة الأمنية الدولية ستستمر. ويعترف العسكريون الأمريكيون أنفسهم بأن مهمتهم في أفغانستان ليس لها مثيل. ولا شك في أن اشتراك قوات التحالف في عمليات عسكرية هجومية متواصلة سيعقد من علاقتها بالأهالي، بغض النظر عن مدى نجاح عنصر «العصا والجزرة» في إطار هذا المنهج. فإذا كانت علاقات التحالف بالدوائر المحلية ستنقلب إلى الأسوأ، فإن ربط المنظمات غير الحكومية بهذه القوات (سواء أكان ذلك الارتباط واقعياً أو وهمياً) ربما تكون له نتائج هامة بالنسبة لقدرتها على تقديم المساعدات الإنسانية والمعونات الموجهة لإعادة البناء على نحو آمن وفعال في الأشهر والسنوات المقبلة.

وبالنسبة لمعظم المنظمات غير الحكومية في أفغانستان، تمثل مبادئ الإنسانية والاستقلالية والحيادية ركائز برامج هذه المنظمات، حيث أن تطبيق هذه المبادئ يضمن للمنظمات أن تحظى بالمقبولية، وأن تتمكن من الوصول إلى الأهالي المعرضين لأشد الأخطار في ظروف قد تحول

دون وصول المساعدات والدعم من جانب أطراف أخرى. وكثيراً ما كانت المنظمات غير الحكومية في الماضي تتمكن من أن تجد لها سبيلاً للوصول إلى المدنيين الموجودين على جميع جوانب الصراع في أفغانستان وتنفيذ أعمال الإنقاذ والأعمال الإنسانية الحيوية. ولكي تدعم المنظمات غير الحكومية من استقلالها وحيادها فإنها تحاول ألا تتحول إلى أداة للسياسات الحكومية الخارجية، وترى أن المساعدات يجب ألا تحركها المصلحة السياسية لأي طرف من الأطراف المانحة. ومن المهم هنا أن نؤكد مجدداً على المبادئ الواردة في «قواعد السلوك الخاصة بالصليب الأحمر الدولي، وحركة الهلال الأحمر، والمنظمات غير الحكومية في الإغاثة في حالات الكوارث»، حيث تهدف هذه المبادئ إلى حماية المعايير السلوكية الخاصة بالمنظمات غير الحكومية، والحفاظ على الاستقلالية ورفع درجة الفعالية والتأثير الذي تطمح إليه المنظمات غير الحكومية إلى أقصى حد ممكن.

ويلاحظ أن لمنظمات الإغاثة والتنمية الوطنية والدولية خبرة طويلة وشبكات قائمة في أفغانستان، وهي عموماً في وضع يهيئها أكثر من غيرها لتقديم المساعدات الفعالة. فعادة ما لا يكون من الملائم للعسكريين تنفيذ الأنشطة الإنسانية بصورة مباشرة عندما تكون وكالات المعونات موجودة وقادرة على تقديم الخدمات.

وقد أوصى مؤتمر التنسيق بين المنظمات غير الحكومية بما يلي:

- ضرورة تركيز العسكريين على الأنشطة التي يتميزون في أدائها بكفاءة خاصة، وهي الحفاظ على وجود بيئة آمنة يمكن في إطارها تقديم المعونات الإنسانية، وتوفير الوجود الأمني المطمئن لكل من الأهالي والحكومة الناشئة، وتدريب جيش وطني جديد غير سياسي ومتعدد العرقيات، ومساعدة القوات المحلية في جهودها للحفاظ على الأمن، ومتابعتها ومساعدتها في التخلص من الذخيرة التي لم تنفجر بعد ومن الألغام الأرضية وغير ذلك من الأسلحة المطلوب إزالتها.
- إذا كان لا بد للقوات العسكرية الدولية في أفغانستان من أن تتجاوز اختصاصاتها الأمنية، فعليها التركيز على المشروعات التي يمكن فيها تطبيق الخبرة العسكرية الهندسية بشكل نافع في إصلاح المكونات الرئيسية للبنية الأساسية.
- ضرورة أن يميز سلوك القوات العسكرية الدولية في جميع الأوقات تمييزاً واضحاً بين الجهات العسكرية والجهات المدنية.
- ضرورة ارتداء الأفراد العسكريين المشاركين في إجراء عمليات الشؤون المدنية زياً رسمياً، وضرورة تحديد هويتهم كجنود تحديداً واضحاً في كل الأوقات.
- ضرورة أن يفهم العاملون على أعلى المستويات في السلطات العسكرية والسياسية الأخطار المحتملة التي يتعرض لها العاملون في مجال الإغاثة (نتيجة الخلط بين الجهات العسكرية والمنظمات غير الحكومية) وأن يعترفوا بها وأن يوصلوا هذا الفهم عبر كافة درجات التسلسل القيادي من القمة للقاعدة.
- ضرورة الحفاظ على الشفافية في أي مشاركة عسكرية في عمليات الشؤون المدنية، وضرورة ألا يدعي الجنود (وضباط الاستخبارات) في أي حالة من الحالات أنهم متواجدون في أفغانستان بصفتهم «عاملين في مجال المعونات الإنسانية».

وقد تعامل الجانب العسكري الأمريكي جزئياً مع بواعث قلق المنظمات غير الحكومية المتعلقة بمسألة الزي الرسمي، فأصبح الجنود العسكريون المنخرطون في العمليات المدنية في كابول ومزار الشريف يرتدون زياً رسمياً الآن (لكن هذا لا يسري على بقية المناطق في أفغانستان).

تيم موريس أحد محرري «نشرة الهجرة القسرية»

مادة هذه المقالة مأخوذة من بيان بعنوان «ضرورة التمييز الواضح بين البرامج الإنسانية والأنشطة العسكرية في أفغانستان»، صدر عن مؤتمر التنسيق بين المنظمات غير الحكومية في مارس/آذار ٢٠٠٢ الذي عقدته هيئة التنسيق بين الوكالات في مجال الإغاثة الأفغانية. وعلى الرغم من أن هذا البيان صادق عليه العديد من المنظمات غير الحكومية (سواء من الأعضاء في الهيئة أو غير الأعضاء بها)، فإنه لا يمثل بالضرورة آراء كل المنظمات العاملة في أفغانستان.
عنوان البريد الإلكتروني:
acbar@acbar-isb.org.pk

كما قدم جورج ريفيندورف (مدير عمليات الطوارئ بجهاز الإغاثة) مزيداً من المعلومات حول هذا الموضوع.
عنوان البريد الإلكتروني:
gdevendorf@mercycorpsdc.org

فرقة مظلّيين تابعة للجيش البريطاني أثناء دورية لها في كابول، ٢٠٠٢.



الاعتبارات المتعلقة بالسياسة الخارجية في التعامل مع اللاجئين الأفغان: عندما يتعارض الأمن مع الحماية

بقلم: جوان فان سيلم

تعرضت قيم الديمقراطية والعدالة والحرية باعتبارها أهدافاً تنص عليها السياسات الغربية للتحدي بسبب الهجمات الإرهابية التي وقعت في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، وهي نفسها الأهداف التي يجب أن تستند إليها سياسات حماية اللاجئين.

سوف أتناول في هذه المقالة الجوانب التي لعبت من خلالها اعتبارات السياسة الخارجية للدول الغربية وباكستان دوراً في تعامل هذه الدول مع أزمة اللاجئين التي بدا من المحتمل نشوؤها بسبب القصف الأمريكي لأفغانستان، وما رافقه من شيوع الإحساس بانعدام الأمن والاستقرار في بلد ممزق أصلاً من جراء الحرب. وسنرى أن بواعث القلق الدفاعية والأمنية تغلبت على الالتزام بحماية اللاجئين، ووجهت السياسات الخارجية لجميع الدول المعنية.

خلفية

في سبتمبر/أيلول ٢٠٠١، وبعد عقود من الحرب كان ملايين الأفغان قد أصبحوا لاجئين يعيشون في إيران وباكستان. وقد ظل الأفغان على رأس قائمة طالبي اللجوء إلى أوروبا لمدة تزيد عن عقد من الزمان (باستثناء فترة قصيرة إبان احتدام الصراعات البلقانية). وظل اللاجئون يعيشون في المخيمات في كل من باكستان وإيران، وهما أكبر بلدين مستقبلين للاجئين في العالم، حيث يبلغ عدد اللاجئين في كل منهما حوالي مليوني لاجئ أفغاني. وقد لجأ كثير من الفارين إلى الاستعانة بالمهربين ليأخذوهم عبر رحلات مضنية إلى أوروبا وأستراليا.

وفي ٢٠ سبتمبر/أيلول ٢٠٠١، وفي إطار رد الفعل المؤسسي المبدئي على الهجمات الإرهابية، طلب مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي (للعدل والداخلية) من المفوضية الأوروبية «دراسة مدى التطبيق المؤقت لتوجيهات المجلس بخصوص الحماية المؤقتة في الحالات التي تستدعي اتخاذ ترتيبات خاصة للحماية في دول الاتحاد الأوروبي»[1]. ويأتي هذا التوجيه المؤقت الخاص بالحماية المؤقتة في عداد التوجيهات القليلة المتفق عليها منذ سريان معاهدة أمستردام، وينبغي العمل به إذا رأى أعضاء الاتحاد الأوروبي أن هناك تدفقاً كبيراً في اللاجئين. ومن الواضح أن الاحتمال كان ضعيفاً في حدوث هذا التدفق الجماعي من إيران وباكستان حتى لو بدأ المزيد من الناس يلتجئون إلى المهربين. أما التصريح بأن الاتحاد الأوروبي مستعد لاستقبال الأفغان فلم يكن سوى تصريحاً رمزياً في مجال السياسة الخارجية، فالأوضاع على أرض الواقع أكدت أن الاستخدام المقترح للحماية المؤقتة لن يتعارض مع الاتجاه العام لرفض طلبات اللجوء المقدمة من الأفغان ولا مع المخاوف الأمنية الداخلية المرتبطة بوصول لاجئين أفغان جدد.

الاستعدادات

في الوقت الذي كانت فيه مفوضية شؤون اللاجئين بالأمم المتحدة تعد العدة لإيواء ٣٠٠,٠٠٠ لاجئ جديد يتوقع وصولهم إلى باكستان، انهمكت في مفاوضات عسيرة مع الحكومة الباكستانية. فقد كانت مواقع المخيمات التي وفرها الباكستانيون تشوبها عيوب كثيرة، مثل قربها من الحدود الأفغانية، وعدم ملاءمة تضاريسها، وعدم وجود المياه النقية بها، وقوة المشاعر المعادية للولايات المتحدة بين الأهالي الباكستانيين. واتضح أن عدد الذين عبروا الحدود فعلاً حتى في الأسابيع الأولى من القصف الأمريكي كان أقل كثيراً من المتوقع، فلم يبلغ ٢٠٠٠ لاجئ يومياً وفقاً لتقارير إحدى المنظمات غير الحكومية؛ فقد تسلل كثيرون عبر معابر حدودية نائية غير مأهولة. وبعد التقلبات السياسية الأولية ظلت باكستان مصرة على إغلاق الحدود رسمياً، مما حدا باللاجئين إلى الاستعانة بالمهربين لإرشادهم إلى مناطق آمنة نسبياً في باكستان. وورد أن اللاجئين يدفعون للمهربين ٥٠ دولاراً للرأس، وهو ما يعد مبلغاً باهظاً من المال بالنسبة للأفغان الذين فقدوا كل شيء خلال سنوات الصراع. وبالمثل فقد عملت إيران أيضاً على تقييد المعابر الحدودية، إلى حد أنها قامت بترحيل حوالي ٢٠٠٠ أفغاني في أثناء الشهور الأخيرة من العام ٢٠٠١.

ولم تفلح المساعي التي قامت بها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وغيرها لإقناع الدول المجاورة لأفغانستان بفتح حدودها؛ فزعم الرئيس مشرف أنه يخشى وصول مليوني لاجئ جديد إلى بلاده، ورفضت باكستان السماح بدخول الأفغان المحتشدين على الجانب الأفغاني من الحدود في ولاية باكتيا الشرقية، والذين ورد أن عددهم خمسون ألفاً. وفي الأيام التي أعقبت الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، طلبت الولايات المتحدة من باكستان أن تبقي الحدود مغلقة كإجراء أمني،[2] حيث أن عدم السماح بخروج أي شخص لا يؤدي إلى احتجاز اللاجئين فقط في أفغانستان، وإنما أيضاً أعضاء تنظيم القاعدة. وإذا كان هذا الموقف يستند إلى قدر من المنطق العسكري والأمني، فقد كان يتعارض تماماً مع بواعث القلق المتعلقة بحقوق الإنسان؛ إذ لجأ الإرهابيون إلى وسائل مستترة لعبور الحدود لإعادة تنظيم صفوفهم، في حين حرم الأفغان من حقهم في طلب اللجوء بالخارج، وتم

التغاضي ضمناً عن إرجاعهم بصورة قسرية. وكان كثير من الرجال الذين يحاولون عبور الحدود – وحرس الحدود الباكستانيون يطلقون النار بلا هوادة فوق رؤوسهم – يحاولون الفرار من التجنيد الإلزامي في صفوف طالبان، إلا أنهم كانوا يرحلون مباشرة إلى أفغانستان ثانية.

وهنا تثور عشرات من التساؤلات، منها مثلاً لماذا تطغى المخاوف الأمنية، فيما يبدو، على التزامات الحماية حتى في الأوضاع التي تعرف فيها الولايات المتحدة وحلفاؤها أن أعضاء تنظيم القاعدة يستطيعون عبور الحدود بسهولة دون الاختلاط بجموع اللاجئين؟ ولماذا تعهد رئيس الوزراء البريطاني توني بلير بتكوين «تحالف إنساني» يناظر «التحالف السياسي والعسكري»[٣]، ولكنه لم يستجب لاحتياجات اللاجئين الذين يحاولون الفرار إلى باكستان وإيران؟ ولماذا توقعت الولايات المتحدة وحلفاؤها أن تتحمل باكستان عبء اللاجئين وحدها؟ ولماذا خاطرت الدول المتزعمة للتحالف العسكري والسياسي، الذي اعتمدت مقومات بقائه على عضوية باكستان وقبول إيران، بفقد تأييد هاتين الدولتين بعدم التدخل لاستقبال اللاجئين؟

صور من الميدان

تصبح هذه التساؤلات ملحة بنوع خاص عندما نقابل بينها وبين رد الفعل المختلف من جانب نفس اللاعبين عندما منعوا ١٠,٠٠٠ لاجئ من كوسوفا من دخول مقدونيا في أبريل/نيسان ١٩٩٩. فعندما بثت في شتى أنحاء العالم صورتهم وقد تقطعت بهم السبل بين الطرفين المتحاربين، وراحوا يلتمسون الأمان على قضبان السكك الحديدية، هبت الحكومات للتحرك وتم وضع برنامجين، هما برنامج الإخلاء الإنساني الذي استوعب في آخر الأمر ما يصل إلى ٩٠,٠٠٠ من أبناء كوسوفا في أماكن آمنة بالخارج، والبرنامج الإنساني لنقل اللاجئين الذي نقل في إطاره حوالي ١٠٠,٠٠٠ من مواطني كوسوفا من ملجئهم الأولي في مقدونيا إلى ملجأ آخر أطول أجلاً (بعض الشيء) في ألبانيا قبل عودتهم إلى كوسوفا. وكانت الجهود المبذولة لاستعادة الهدوء في الخريطة السياسية المقدونية تدفعها الحاجة إلى الحفاظ على العلاقات الطيبة مع دولة بها قواعد لمنظمة حلف شمال الأطلسي (ناتو) من المنتظر أن تصبح نقاط انطلاق رئيسية لبعثات حفظ السلام التي سترسل إلى كوسوفا بعد تدخل الناتو.

أما في حالة الأفغان المحاصرين على الحدود الباكستانية فإن الصور القليلة التي بثتها القنوات التليفزيونية لم تظهر اللاجئين على أنهم «أناس مثلنا»، بعكس صورة ألبان كوسوفا[٤]. وبدلاً من التفكير في برامج الإخلاء، قامت الدول التي تدير أصلاً برامج منتظمة لإعادة التوطين بتقليص برامجها بدرجة كبيرة في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول وبسبب القلق العام من ارتفاع معدل القادمين تلقائياً من أفغانستان. وكانت الحكومات الأوروبية منذ عدة سنوات تصم طالبي اللجوء الأفغان بأنهم غير مؤهلين للحصول على وضع اللجوء. لذلك فإن الأفغان الذين سعوا للجوء إلى أوروبا وعددهم ١٥٠ ألفاً لم يحصل منهم إلا ٣٦ ألفاً على اعتراف رسمي بهم كلاجئين. واستند رفض منح وضع اللجوء للباقين إلى الرأي القائل بأن اللاجئين الأفغان لا يفرون من اضطهاد فردي حسب الأسس المتضمنة في اتفاقية ١٩٥١. وبعد الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، شعر البعض بالقلق من أن طالبي اللجوء الأفغان ربما يكون بينهم إرهابيون. ولكن في حقيقة الأمر يبدو أنه لا أحد من الخاطفين التسعة عشر ولا من المشتبه في التعاون معهم كان قد طلب اللجوء إلى أي مكان في أوروبا أو أمريكا الشمالية.

هل كانت الأمم المتحدة مستعدة؟

في أعقاب أحداث كوسوفا تعرضت مفوضية شؤون اللاجئين لانتقادات حادة قالت إنها مهيأة فقط للتعامل مع ١٠٠ ألف نازح، في حين أن ثمة مليون شخص عبروا حدود كوسوفا في غضون بضعة أسابيع. وفي حالة أفغانستان بعد الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، وضعت مفوضية شؤون اللاجئين خططاً طارئة للتعامل مع القادمين الذين تتراوح أعدادهم بين ٣٠٠,٠٠٠ و٤٠٠,٠٠٠ شخص. ولكن الواقع أنه اعتباراً من الحادي عشر من سبتمبر/أيلول وحتى ٢٩ أكتوبر/تشرين الأول لم يعبر الحدود في اتجاه باكستان سوى ٨٠,٠٠٠ شخص فقط، لم يكد أحد منهم يسجل نفسه في مخيمات الإقامة الجديدة التابعة للمفوضية وعددها ١٥ مخيماً لتلقي المعونات الدولية. حيث اختلط معظمهم بالمخيمات الموجودة، أو اختفوا وحسب في المجتمع الأفغاني

لاجئون من كوسوفو، ١٩٩٩.



الموجود في باكستان. وتوحي بعض التقارير أن مفوضية شؤون اللاجئين اختلط عليها الأمر في تحديد نوعية اللاجئين في الأماكن المختلفة، مما يوحي باحتمال عدم اتخاذ أي إجراءات بناء على التوصيات الخاصة بالتسجيل والإدارة الموضحة في التقييم المستقل للأوضاع في كوسوفا[٥].

وبحلول السادس من نوفمبر/تشرين الثاني كان ١٣٥،٠٠٠ شخص قد عبروا الحدود، وهو رقم لا يزال أقل من نصف قدرات المفوضية للتعامل مع الظروف الطارئة. كما نزح عدة عشرات من الآلاف أيضاً داخل أفغانستان، مما جعل العاملين المحليين بالوكالات الدولية يهرعون لاستخدام جميع الإمدادات المتاحة التي لم يأت عليها القصف الأمريكي.

أين اللاجئون؟

في غياب الصور المؤثرة للاجئين الأفغان لم تنشأ أي ضغوط جماهيرية للتحرك لحماية اللاجئين في باكستان. ويبدو أن مفوضية شؤون اللاجئين كانت مهيأة لذلك، وأنها استطاعت التعامل مع الأوضاع بشكل أو بآخر. وإذا كانت مقدونيا قد دُفعت لفتح حدودها لمنع المعاناة الإنسانية، فقد سمح لباكستان بإبقاء حدودها مغلقة. وإذا كان الغرب قد التزم الصمت الدبلوماسي بشأن مسألة الحدود المغلقة، فلعل ذلك يرجع إلى وجود ارتياح خاص بين الزعماء السياسيين الذين يعون تماماً أن الخوف من الإرهابيين من وجهة نظر شعوبهم يفوق كثيراً تعاطفهم مع اللاجئين.

وقد نقلت إحدى الصحف الهولندية عن أحد العاملين بمفوضية شؤون اللاجئين، لم تذكر اسمه، قوله «لماذا يزور كل أولئك السياسيين باكستان الآن؟ إن الزيارات ليست لها أي فائدة. وما زلنا نحن الوحيدين الذين نصرخ بضرورة فتح الحدود بين أفغانستان وباكستان، وبفتحها فوراً»[٦]. وبينما زعم السياسيون الذين زاروا باكستان مثل رئيس وزراء هولندا ويم كوك أن اللاجئين سيعبرون الحدود بصرف النظر عن إغلاقها لو كانوا فعلاً بحاجة إلى ذلك، فالواقع أن قلة قليلة فقط هم الذين عبروا الحدود بالفعل. فمن الواضح أنهم يخشون عواقب المحاولة، ومنها عدم التأكد من كيفية استقبالهم والآفاق المظلمة للعودة لمخيمات اللاجئين التي غادرها الكثيرون من قبل للرجوع إلى أفغانستان.

من يخاطر بماذا؟

في عام ١٩٩٩ خاطرت منظمة حلف شمال الأطلسي بفقد تأييد مقدونيا لها في تدخلها العسكري لمساعدة اللاجئين. أما في حالة باكستان فإن فقد حليف عسكري استراتيجي يعد مخاطرة لم يكن الغرب مستعداً للإقدام عليها. فلو كانت المعاناة الإنسانية شديدة بدرجة تستدعي من باكستان أن تطلب المساعدة فلربما اضطر الحلفاء للاستجابة لها. لكن إسلام آباد كانت فيما يبدو تشعر بالحرج من عواقب هذا الطلب خشية أن يؤدي إلى زيادة القلاقل الداخلية، حيث كان نظام الجنرال مشرف يواجه معضلة صعبة، فلا هو من ناحية قادر على التعامل مع التدفق الجماعي للاجئين، ولا هو قادر على التعامل مع مزيد من المعارضة لتحالفه المثير للجدل مع الولايات المتحدة، والتي ستنجم عن تزايد وجود اللاجئين في البلاد. وكان الحل هو تخفيف التوتر على الحدود في أضيق الحدود بالسماح لقلة قليلة بالعبور بدون الإعلان عن ذلك مطلقاً حتى لا تتفتح الأبواب أمام الطوفان. وكانت الحكومة تعرف أنه ليس في مصلحتها أن تطلع الشعب الباكستاني على عدد الأشخاص الذين لا تستطيع مفوضية شؤون اللاجئين الاستدلال عليهم لأنهم اختفوا وسط المخيمات الموجودة أو ذهبوا للعيش مع أقاربهم.

وكانت الولايات المتحدة وحلفاؤها بحاجة إلى باكستان وإيران والدول الأخرى المجاورة لأفغانستان في المراحل الأولى من حربها ضد الإرهاب العالمي. ونظراً لبواعث القلق الجغرافية السياسية والاستراتيجية لم يكن الحلفاء مستعدين لأن يخسروا أي حليف صديق أو مستعد للتعاون معهم. فليس من الحصافة أن يفقدوا تأييد هذه الدول لأنها تشعر بأنها مثقلة أكثر من طاقتها بوجود الجموع الضخمة من اللاجئين في أراضيها بينما ترى الغرب يتنصل من مسؤوليته تجاه حماية اللاجئين. أي أن الولايات المتحدة وحلفاءها لم تكن مهتمة بالقدر الذي يدفعها إلى الاحتجاج على إغلاق الحدود أو الإعلان عن عواقب ذلك الوضع للعامة في الغرب.

وفي خطابه أمام الجلسة المشتركة للكونغرس يوم ٢٠ سبتمبر/أيلول ٢٠٠١، أكد الرئيس بوش صراحة على أن «كل دولة في كل منطقة عليها الآن أن تتخذ قراراً. فإما أن تكون معنا وإما مع الإرهابيين». ويبدو أن بعض الدول فهمت أن كونها مع الولايات المتحدة يعني تجنب كل من الأزمات الإنسانية المحتملة، وطلبات الدعم لتلبية الالتزامات الدولية. ويجب علينا ألا نقبل خلق عالم تدير فيه الدول الحرة الديمقراطية الإنسانية ظهورها لمبادئها؛ وإذا كانت الاعتبارات الاستراتيجية والدفاعية تقتضي تضحيات معينة، فإن مبدأ توفير فرص اللجوء ومبدأ عدم الإرجاع قسراً هما بالتأكيد ثمن باهظ لو تمت التضحية بهما، مما يبتعد بنا عن العالم الديمقراطي الحر والعادل الذي تزعم الحرب ضد الإرهاب أنها تهدف إلى حمايته.

جوان فان سيلم من كبار المحللين السياسيين بمعهد سياسات الهجرة، وباحثة في العلاقات الدولية بجامعة أمستردام، ومحررة مشاركة في مجلة دراسات اللاجئين (Journal of Refugee Studies).

1 Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs) Brussels, 20 September 2001, SN 3926/6/01 REV 6, paragraph 30

2 Human Rights Watch *Closed Door Policy: Afghan Refugees in Pakistan and Iran*, Vol 14 No 2 (G), February 2002, http://hrw.org/reports/2002/pakistan/index.htm p23.

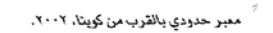
3 Ewen MacAskill, Anne Perkins and Richard Norton-Taylor 'Blair gives aid pledge', *The Guardian*, 28 September, 2001.

4 Matthew J Gibney 'Kosovo and beyond: popular and unpopular refugees', *Forced Migration Review*, issue 5, pp28-30.

5 'The Kosovo refugee crisis: an independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response', UNHCR, February 2000.

6 Frank Poorthuis 'Wel even slikken, de mensen willen de grans over' (Hard to swallow, the people want to cross the border), *De Volkskrant*, 29 October 2001 [author's translation].




معبر حدودي بالقرب من كويتا، ٢٠٠٦.

استقبال طالبي اللجوء الأفغان في أستراليا: أزمة السفينة «تمبا» وحماية اللاجئين

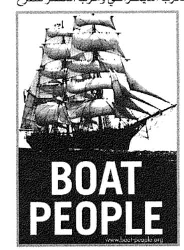
بقلم: ويليام مالي

في الثاني والعشرين من يناير/كانون الثاني ٢٠٠٢ استقال نيفيل روتش رئيس «مجلس أستراليا للتعددية الثقافية» من منصبه بهذا المجلس المعين من قبل الحكومة. وفي مقال صحفي نشر بعد استقالته بثلاثة أيام، شرح روش الذي يعد من كبار رجال الأعمال ويحظى باحترام كبير السبب في اتخاذه هذه الخطوة المفاجئة، التي صارت موضوعاً رئيسياً في عناوين الصحف عبر أنحاء أستراليا، حيث كتب في المقال « لو واجه أي مستشار حكومة وربطت نفسها في موقف يخلو تماماً من المرونة، فعندئذ تتلاشى الفرصة في إضافة أي شيء له قيمة». وأضاف روتش أن الجدل حول طالبي اللجوء «تسبب في إلحاق ضرر خطير بالنسيج متعدد الثقافات لأستراليا بما لا يدع مجال للشك». ويبدو أن روتش كان يشعر بالاستياء بصفة خاصة من تعسف النظام جديد المعروف بنظام «تأشيرة الحماية المؤقتة» في أستراليا للاجئين الذين يصلون إليها دون مستندات، إذ قال إن «الشفقة فيما يبدو لم يعد لها وجود»[1].

وكان السياق الذي حدث فيه هذا الانفجار هو الفورة التي نجمت عما يسمى «بقضية تمبا»، وهي الحادثة التي كشفت عن مجموعة من التوترات الهامة في النظام الدولي لحماية اللاجئين. ففي أغسطس/آب ٢٠٠١ قامت سفينة الشحن النرويجية «إم. في. تمبا» بإنقاذ مجموعة كبيرة من اللاجئين، معظمهم ينتمون إلى منطقة الهزارة الأفغانية، من سفينة غرقت في البحر بين إندونيسيا وأستراليا. ورفضت الحكومة الأسترالية التي يرأسها رئيس الوزراء جون هاورد التصريح للسفينة بدخول المياه الإقليمية الأسترالية بنية كسب استطلاعات الرأي لصفها، وهي الخطوة التي تستدعي بقوة إلى الأذهان استبعاد كوبا في يونيو/حزيران ١٩٣٩ للاجئين اليهود على متن السفينة «سانت لويس» مما ترتب عليه إجبارهم على العودة إلى أوروبا. وخشية على سلامة الأشخاص الذين أنقذتهم السفينة النرويجية وعددهم ٤٣٤، أبحر قبطان السفينة إلى المياه الأسترالية المحيطة بجزيرة «كريسماس»، فما كان من قوات الصاعقة الأسترالية إلا أن اعتلت متن سفينته. وبعد فترة من الجمود في الموقف أعلن أن حكومة ناورو، وهي دولة صغيرة في المحيط الهادي وليست طرفاً في اتفاقية ١٩٥١، وافقت على النظر في طلبات اللجوء إلى أراضيها. وجاءت موافقة ناورو بفضل برنامج ضخم للمعونات يتضمن تسديد فواتير متأخرة لبعض مواطني ناورو لدى المستشفيات الأسترالية.

وبفضل ما انتهت إليه قضية السفينة تمبا ارتفع رصيد حكومة هاورد التي تشدقت بالمزايا المترتبة على «الحل الهادئ» لمشكلة طالبي اللجوء غير المرغوب فيهم، فعادت إلى السلطة في انتخابات عامة في نوفمبر/ تشرين الأول ٢٠٠١. وسيطر على الحملة الانتخابية لبحكومية التي رفعت فيها الشعارات الوطنية شجب «تهريب الأفراد»، والتأكيد على أن الحكومة وحدها هي من تقرر من الذي يدخل أستراليا، والتلميح غير المدعم بالأدلة إلى أن «الإرهابيين» ربما يحاولون دخول أستراليا بالسفن مدعين أنهم لاجئون، ومزاعم عدد من الوزراء (التي تراجعوا عنها على مضض بعد الانتخابات) بأن بعض «لاجئي القوارب» حاولوا إلقاء أطفالهم في البحر استدعاءً التزام أستراليا بتقديم الحماية بموجب القانون الدولي. بل إن الحكومة في محاولتها للمشاركة في الحرب الأمريكية على الإرهاب في أعقاب هجمات الحادي عشر من سبتمبر/أيلول خصصت قوات برية أسترالية لدعم الحملة في أفغانستان ضد تنظيم القاعدة الذي يتزعمه أسامه بن لادن وضد حركة طالبان. وكانت هناك مفارقة في انضمام الحكومة للهجمة على طالبان في الوقت الذي تتخذ فيه موقفاً رافضاً من اللاجئين الفارين من الأراضي الخاضعة لسيطرة طالبان، وهي المفارقة التي لم يلحظها الشعب الأسترالي، ولكنها لم تفت على المراقبين.

ولم تُلق الأحزاب السياسية الأسترالية الرئيسية - وهي الحزب الليبرالي والحزب الوطني اللذان يكونان الائتلاف الحاكم في البلاد، وحزب العمال الأسترالي المعارض - بالاً إلى صعوبات الأوضاع في باكستان والظروف المزرية التي ربما دفعت بطالبي اللجوء إلى الاستعانة بالخدمات التي يقدمها المهربون. وتُركت الأحزاب الصغرى مثل الحزب الديمقراطي وحزب الخضر لتطرح



شعار منظمة إعلامية للاجئين يذكّر جميع الأستراليين من غير السكان الأصليين بأنهم هم أيضاً كانوا لاجئي قوارب.

رؤية أكثر تفصيلاً للعوامل التي تقف وراء الهجرة القسرية إلى أستراليا. إلا أن لهذه الأحداث عدداً من الدلالات تستحق أن نبرزها في إطار الجدل الدائر حالياً حول حماية اللاجئين والحلول الدائمة لمشاكل اللجوء وطبيعة سيادة الدولة ومضمونها.

السياسات الداخلية

من الأخطار الماثلة في هذا الصدد أن الدول المتقدمة قد تحاول استخدام إعادة توطين اللاجئين كوسيلة للتهرب من مسؤولياتها المحددة بخصوص حماية اللاجئين. وجدير بالذكر أن أستراليا صادقت على اتفاقية ١٩٥١ في عام ١٩٥٤ وعلى بروتوكول ١٩٦٧ الملحق بها في عام ١٩٧٣. وتتعلق الالتزامات الرئيسية بموجب هذه الصكين باللاجئين الذين يصلون إلى أراضي أي طرف من أطراف الاتفاقية بغض النظر عن وسيلة الوصول. ويعد إعادة توطين اللاجئين

القادمين من أراض أخرى أحد التدابير الطوعية التي يجوز أن تتخذها الدول، ولكنه ليس التزاماً على أطراف الاتفاقية نفسها. لكن الحكومة الأسترالية سعت مراراً إلى تبرير إجراءاتها بأن وصفت من وصلوا إليها بمساعدة المهربين بأنهم «يتخطون دورهم» ويضرون بأفعالهم قدرة أستراليا على مساعدة أشد اللاجئين حاجة. لكن هذه الحجة باطلة لأسباب ثلاثة.

أولاً أن الحكومة كانت تستطيع أن تلزم نفسها بتوفير نفس العدد من الأماكن الافتراضية لمفوضية شؤون اللاجئين لإعادة توطين اللاجئين، أي أربعة آلاف لاجئ كما في السنوات الماضية، حيث لم يكن هناك أي تخفيض في عدد التأشيرات الممنوحة لإعادة الاستيطان لأسباب إنسانية في أماكن اللاجئين، وترجع هذه التخفيضات إلى أولويات الميزانية ولكنها تبقى أمراً تقديرياً في نهاية المطاف. ولم يكن في هذا إلا أقل العزاء للأفغان، لأن فرصة الأفغاني العادي في مجرد مقابلة مع أحد العاملين في إدارة الحماية بمفوضية شؤون اللاجئين الذين أرهقتهم كثرة العمل في باكستان ضئيلة إلى أقصى حد، ولكنه يبين أن الزعم القائل بأن «لاجئي القوارب» يؤذون «من هم أمس منهم حاجة» ليس سوى زعم أجوف. وقد حدثت التخفيضات فيما يسمى بالبرنامج الإنساني الخاص الذي يتطلب من المتقدمين أن يكون لهم راع في أستراليا دون حاجة إلى أن يكونوا لاجئين بمقتضى تعريف اتفاقية ١٩٥١.

ثانياً نظراً لأن تمثيل الهزارة (وهم أقلية شيعية طالما تعرضت للتمييز والاضطهاد السافر من جانب طالبان) أقل مما ينبغي في الجالية الأفغانية في أستراليا، فإن فرصتهم للعثور على رعاة لهم في أستراليا ضعيفة للغاية، ومن ثم فقد حرموا في واقع الحال من الانتفاع بالبرنامج الإنساني الخاص. ولا عجب إذن أنهم يمثلون معظم الأفغان الذين يصلون بالقوارب، وأن الغالبية العظمى منهم ينطبق عليهم تعريف الاتفاقية للاجئين.

وأخيراً فقد تم تسخير برنامج أستراليا لإعادة التوطين «بالخارج» بما يتمشى مع مصالح أستراليا لا مصالح اللاجئين المعوزين (إلى حد استخدام الفحص الطبي لاستبعاد اللاجئين المعاقين أصحاب الحالات المكلفة). وقد خلصت دراسة أجراها مجلس اللاجئين بأستراليا إلى أن برنامج إعادة التوطين لا يقدم «مكاناً في صف وإنما تذكرة يانصيب»[٢]. فليس بمستغرب أن ينتعش تهريب الأفراد بما يصل فعلاً بنسبة اللاجئين الذين ينطبق عليهم تعريف الاتفاقية في إطار مجمل البرنامج الإنساني الأسترالي إلى أعلى حد لها على الإطلاق.

وقد تغلب الاعتبارات السياسية الداخلية بكل بساطة على الالتزامات الدولية عندما يبدو أن هناك صراعاً حاداً بينهما، ويتبين أن احتمالات المكاسب على المدى القريب خادعة، حتى عندما تكون المكاسب ملموسة على المدى الطويل. وقد حذر رئيس مفوضية شؤون اللاجئين رود لبرز من ذلك بقوله «لقد أصبح طالبو اللجوء يمثلون إحدى القضايا التي تثار في الحملات في معارك انتخابية كثيرة تمت مؤخراً أو ينتظر أن تأتي قريباً، حيث أصبحت الحكومات وأحزاب المعارضة تتبارى لتظهر بمظهر الأشد ضد طالبي اللجوء «الزائفين» الذين يتدفقون على بلادنا... أما اللاجئون بحق فيجب ألا يصبحوا ضحايا مرة أخرى. ومن المؤكد أن هناك طرقاً أخرى للفوز بالانتخابات». وفي حديثه عن محاولات أستراليا لاستبعاد «لاجئي القوارب» لاحظ رود لبرز بحدة أننا بحاجة إلى «الاحتكام إلى القانون وليس إلى شريعة الغاب»[٣].

السيادة وهواجسها

إنه لمن أيسر اليسر التشدق بمزاعم السيادة واتخاذها أداة بلاغية للتقليل من شأن الالتزامات الدولية؛ وهنا نجد ملاحظتين عامتين ترتبطان بعض الشيء بهذا الموضوع.

أولاً أن إلزام دولة ما بمراعاة معايير معينة من معايير القانون الدولي هو في حد ذاته تعبير عن قدرتها السيادية. ولهذا السبب فإن مسؤوليات أستراليا بموجب اتفاقية ١٩٥١ (بل والتزامات أي دولة بموجب أي معاهدة أو اتفاقية تقبلها طواعية) ليست تقييداً لقدراتها السيادية، بل انعكاساً لقدراتها السيادية في صورة أدائية. كذلك لا يصح الزعم بأن الاتفاقية لا تسير الآن كما كان مقدراً لها في عام ١٩٥١، ففي حقيقة الأمر أن الزعم الذي تخفيه هذه الحجة هو أن عدد من يسري عليهم تعريف اللاجئ حسب اتفاقية ١٩٥١ أصبح أكثر مما توقعته الدول التي صاغت الاتفاقية. ولو أن هذه هي المشكلة حقاً لما كان العيب في الاتفاقية ولا في اللاجئين، وإنما تعكس هذه المشكلة القيود التي ترغب الدول في وضعها لأسباب سياسية على حدود الشفقة على اللاجئين. وقد كتب رئيس الوزراء الليبرالي السابق مالكوم فريزر في فبراير/ شباط ٢٠٠٢ أن «ما يتراوح بين أربعة آلاف وخمسة آلاف في العام، كثير منهم من النساء والأطفال، لا يمثلون خطراً على سيادة أستراليا»[٤].

> أن برنامج إعادة التوطين لا يقدم «مكاناً في صف وإنما تذكرة يانصيب»

الملاحظة الثانية أن الزعم بأن القدرة على السيطرة على تحركات السكان قدرة ضرورية من القدرات السيادية للدولة زعم لا صلة له بالتاريخ، خصوصاً إذا ما تتبعنا أصول نظام الدولة الحديثة إلى صلح وستفاليا عام ١٦٤٨. فجوازات السفر والتأشيرات أمور حديثة النشأة إلى درجة ملحوظة ولا يمكن الادعاء بأنها اكتسبت قداسة بمرور الوقت من قديم الزمان. وكما استخدمت ضوابط التأشيرة في الثلاثينيات من القرن العشرين في محاولة لمنع انتقال اليهود الأوروبيين من ألمانيا وغيرها من الدول التي كانت تهددها النازية، فكذلك أصبحت ضوابط التأشيرة في السنوات الأخيرة تستخدم لمنع الأفغان من تقديم طلبات لجوء إلى الدول الغربية، مما يضطرهم إلى الالتجاء إلى خدمات المهربين.

وبالإضافة إلى ذلك فإن هاجس «تهريب الأفراد» سواء بصورة جماعية ضخمة أو على مستوى النخبة قد يؤدي إلى إجراءات عكسية يقال إنها تنتقص من الديمقراطية الليبرالية أكثر من أي خطوات قد يلجأ إليها المهربون. كما أن هذه الإجراءات تنطوي على قدر كبير من الرياء، كما قال سير مايكل داميت مؤخراً عندما لاحظ أن «الجمع بين القوانين الصارمة لتقييد الهجرة والتدابير الفجائية لمنع اللاجئين من الوصول بوتيرة مرتفعة يعني أن الفارين من ظروف مريعة أو غير محتملة ليس أمامهم مهرب آخر: أي أن اللوم يقع إلى حد كبير على الحكومات فيما يتعلق بوجود هؤلاء المتاجرين في البشر الذين تشوه صورتهم، فالحكومات هي التي خلقت الحواجز التي يساعد المهربون الأشخاص المذعورين على الالتفاف حولها»[٥]. وقد أدت سياسة أستراليا في احتجاز من يصلون إليها دون وثائق حجزاً إجبارياً إلى اعتقال لاجئين أفغان في ظروف مؤلمة في معسكرات نائية (مثل معتقل وووميرا سيء السمعة الذي يحتجز فيه معظم الأفغان)، حيث نجد أن درجة حرارة الصحراء المحيطة بها تتناسب مع القوة الانفجارية للحالة النفسية التي قد تنجم عن الشعور باليأس والمذلة والقلق من المستقبل. ولكي تمنع الحكومة الأسترالية اقتراب مزيد من اللاجئين من أستراليا فلا مانع عندها من مضاعفة الصدمات النفسية التي يعاني منها أصلاً من يصلون إلى سواحلها. فليس بغريب على الإطلاق أن تكون النتيجة هي محاولات الانتحار والإضراب عن الطعام وتفجر العنف من جانب من يشعرون أنهم يعاملون عمداً على أنهم حثالة الأرض. وقد قال كريس جانوسكي

المتحدث باسم مفوضية شؤون اللاجئين في يناير/كانون الثاني ٢٠٠٢، عندما اندلعت موجة ثانية من الاضطرابات احتلت عناوين الأنباء العالمية، «إن ما يحدث في ووميرا اليوم مثال مجسد للأخطاء التي يمكن أن تتمخض عن الاحتجاز»[٦].

الأوهام

قد تكون الحكومات متفائلة بشكل مضحك – وفي بعض الأحيان بشكل يكاد يكون إجرامياً – بشأن احتمال عدم تمكن اللاجئين من العودة بصورة آمنة إلى أوطانهم بعد فترة وجيزة من الحماية المؤقتة. ويلاحظ أن الحماية المؤقتة قد تكون مناسبة في حالات محدودة بشدة يمكن فيها إزالة التهديد قريب المدى لسلامة اللاجئين سريعاً. فهل يستطيع الأفغان من طائفة الهزارة العودة بصورة آمنة إلى أفغانستان؟ إن هذا هو ما أوحت به الحكومة الأسترالية في يناير/كانون الثاني ٢٠٠٢ لكن المراقبين المطلعين يرون أن هذا الزعم يفتقر إلى الحساسية، تماماً مثلما لو اقترح أحدهم في مايو/أيار ١٩٤٥ بأن الوقت قد حان لإرجاع اليهود الألمان إلى ألمانيا. ولا شك في أن أفغانستان، مع سقوط طالبان وتنصيب السلطة المؤقتة الجديدة في أفغانستان في ٢٢ ديسمبر/كانون الأول، قد اجتازت منعطفاً هاماً، وأصبحت الاحتمالات أمامها الآن أفضل لمدة عقدين تقريباً. لكن شتان ما بين بدء العملية الانتقالية وتأسيس الهياكل السياسية الجديدة بصورة نهائية فهذه العملية تستغرق سنوات لا شهوراً. ويلاحظ أن التأكيدات التي صدرت عن السلطة المؤقتة بشأن سلامة العائدين ليست سوى تصريحات تعبر عن حسن النية؛ فالسلطة ليست في وضع يجعلها تضمن أمن هؤلاء العائدين. وفي الوقت الحالي لا توجد قوة أمنية دولية في منطقة هزاراجات التي يأتي منها معظم لاجئي الهزارة، ومن المستبعد أن ترسل إليها مثل هذه القوة قريباً.

كل ما تعكسه هذه المشاكل هو طريقة متعنتة للنظر إلى العالم وعدم القدرة على الاعتراف بأن الشؤون الإنسانية معقدة بشكل لا تبسيط له. وهذا ما يتناقض بشدة مع رؤية سير روبرت منزيز مؤسس الحزب الليبرالي وأطول من شغل منصب رئيس الوزراء في أستراليا. ففي عام ١٩٤٩ قاد منزيز المعارضة في البرلمان التي كانت ترفض إبعاد أحد لاجئي فترة الحرب، قائلاً إن السياسات في هذا المجال «يجب تطبيقها بإدارة عاقلة، لا متعنتة ولا قاطعة وإنما حكيمة تمعن النظر في الحالات الفردية، وتتذكر دائماً المبدأ الأساسي ولكنها تتفهم دائماً أن الإدارة القاسية لا تطور أي قانون وإنما تضر به، وإن الإدارة التي تشتهر بسمعة قاسية سيئة تثير العداء للقانون على نحو قد يدمرها في يوم من الأيام»[٧]. لكن خلفاء منزيز نسوا هذه الكلمات الحكيمة، هذا إن كانوا قد حاولوا قراءتها أصلاً.

ويليام مالي يعمل بالتدريس في كلية العلوم السياسية بجامعة نيو ساوث ويلز بأكاديمية قوات الدفاع الأسترالية. وهو محرر كتاب «ميلاد الأصولية من جديد؟ أفغانستان وطالبان» (هيرست، ٢٠٠١)، ومؤلف «حروب أفغانستان» (بيلجريف ماكميلان، ٢٠٠٢).
عنوان البريد الإلكتروني:
w-maley@adfa.edu.au

1 Neville Roach 'Leadership minus compassion is tearing us apart', *The Sydney Morning Herald*, 25 January 2002.

2 Refugee Council of Australia *The Size and Composition of the 2000-2001 Humanitarian Program: Views from the Community Sector*, Refugee Council of Australia, 2000, p53.

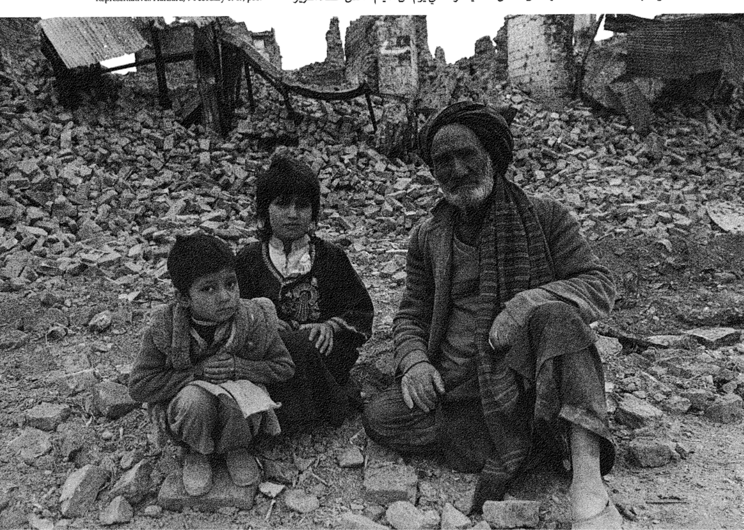
3 Ruud Lubbers 'Don't kick refugees just to score points: Politicians who demonise asylum seekers are playing with people's lives', *The Australian*, 20 June 2001; Refugees, vol 4, no 125, p31.

4 Malcolm Fraser 'Inhumane mood betrays the golden rule', *The Sydney Morning Herald*, 5 February 2002.

5 Michael Dummett On *Immigration and Refugees*, Routlege, 2001, p44.

6 BBC *World Television News*, 29 January 2002.

7 *Commonwealth of Australia House of* Representatives Hansard, 9 February 1949, p68.



اللاجئون الأفغان في أوروبا

بقلم: أ. ر. فقيري

تمثل الأحداث المأساوية التي وقعت في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول نقطة تحول في تاريخ بلد يبعد آلاف الكيلومترات عن نيويورك، وليس له صلة مباشرة بما حدث للبرجين التوأمين بمركز التجارة العالمي.

والحق أن أفغانستان كانت تستحق الإشادة بدورها في إسقاط إمبراطورية القمع السوفيتية، ولكنها بدلاً من ذلك أصبحت أكبر منتج للمخدرات في العالم، ومركزاً لقيادة وتدريب الإرهابيين الأصوليين الإسلاميين. وكانت حركة طالبان بمثابة الفرع الأفغاني للقاعدة أكثر من كونها حكومة لأفغانستان، وعندما رفض قادتها تسليم أسامه بن لادن وأعوانه إلى حكومة الولايات المتحدة كشف ذلك الموقف عن تبعية طالبان لتنظيم القاعدة؛ وكان أول ضحية لهذه الأوضاع هو الشعب الأفغاني نفسه.

لا يعم السلام إلا في النهار

وقد تحققت هزيمة طالبان وتم حل تنظيم القاعدة على أرض أفغانستان بشكل أو آخر؛ لكن نوعاً آخر من الأصولية الإسلامية عاد إلى السلطة، حيث عادت الجماعات المسماة بالمجاهدين التي كانت طالبان قد أقصتها عن السلطة فيما مضى – عادت كي تسعى لإقامة دولتهم الإسلامية المثالية. وتوحي تجربة الفترة من ١٩٩٢ إلى ١٩٩٦ بأن هذه الدولة الإسلامية لن تقدم للشعب الأفغاني سوى الفوضى والفساد والقمع. ومع الأسف فإن الجماعات الجهادية الآن تحيط بالسلطة المؤقتة التي نصبتها الأمم المتحدة في كابول، ولا يكاد وجودها يتيح أي مجال أمام التكنوقراطيين المستقلين لمباشرة مهامهم كما ينبغي. وحتى في العاصمة كابول نفسها لا يعم السلام إلا في النهار، بينما في الليل عندما تعود قوات حفظ السلام الأجنبية إلى قواعدها يستشري البطش والقمع والإجرام في المدينة.

وقد بدأت الأطراف الأصولية، مثل «الجمعية الإسلامية» التي يتزعمها الرئيس السابق برهان الدين رباني وجماعة «الاتحاد الإسلامي» التي يتزعمها عبد رب الرسول سياف، تعد نفسها لتطهير إدارة قرضاي تدريجياً من أعضائها الليبراليين. وقد بدأت حملة التطهير بالفعل بقتل وزير الطيران عبد الرحمن في مطار كابول في فبراير/شباط ٢٠٠٢.

وكان كثير من الأفغان قد رحلوا إلى أفغانستان منذ سقوط طالبان، لكنهم رجعوا إلى أوروبا مرة ثانية شاعرين بالإحباط بعد بحثهم عن فرصة للمشاركة في إعادة إعمار بلادهم، حيث تعرض بعض العائدين إلى أفغانستان للقتل أو الاختطاف. وعلى الرغم من أن الوضع لا يزال غير مستقر، فقد بدأت سلطات الهجرة في العديد من الدول الأوروبية تتحدث عن عودة اللاجئين الأفغان طوعاً أو حتى قسراً إلى أفغانستان. فدعا وزير الداخلية البريطاني اللاجئين الأفغان في المملكة المتحدة إلى العودة للمشاركة في عملية إعادة الإعمار، واتخذت بعض الدول الأخرى إجراءات لاحتواء تزايد أعداد اللاجئين الأفغان.

والظاهر أن السلطات الهولندية تسعى لإبعاد ٣٠ ألف لاجئ وطالب لجوء أفغاني موجودين حالياً في هولندا؛ ففي أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠١، توقفت إدارة الهجرة الهولندية عن البت في طلبات اللجوء المقدمة من الأفغان لمنع إصدار وثائق الإقامة للأفغان الذين قد يصبحون بعد بضعة أسابيع مؤهلين للترحيل.

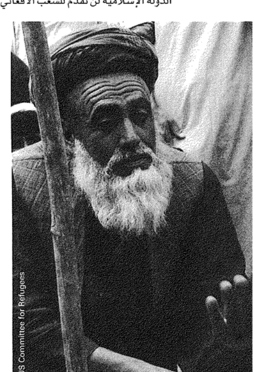
وفي أواخر ديسمبر/كانون الأول، عندما فقدت طالبان زمام السلطة، طلبت سلطات الهجرة من مجلس الوزراء والبرلمان الهولندي الموافقة على تعليق الإجراءات العادية للبت في طلبات اللجوء المقدمة من الأفغان، فتم الاتفاق على تجميد القرارات الخاصة بالطلبات الحالية والجديدة، وإعطاء إدارة الهجرة فترة سماح تصل إلى سنة للبت في هذه الطلبات.

وطبقاً للقانون الهولندي الجديد بخصوص الأجانب، يلزم تقييم الطلب المقدم من طالب اللجوء في خلال ستة أشهر من تقديم الطلب، وفي حالة قبوله إذا كان قد مر على الطالب ثلاث سنوات من الوجود الشرعي في هولندا، وإذا كان موطنه الأصلي غير آمن للعودة إليه بنهاية مدة الأعوام الثلاثة، فعندئذ يجب منحه إقامة دائمة. وهناك أفغان كانوا سيصبحون مؤهلين لهذا النوع من الإقامة الدائمة لو كانت طلباتهم قد نظر فيها وقبلت خلال الفترة من أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠١، لكنهم أصبحوا الآن مطالبين بالانتظار مدة غير محددة لمنحهم حقوقهم القانونية.

ويبدو أن وزارة العدل الهولندية تأمل في أن يصبح الوضع في أفغانستان آمناً بدرجة كافية بنهاية هذه المدة، الأمر الذي يسمح برفض طلبات اللجوء المقدمة من الأفغان؛ ولكن من الصعب الاعتقاد بأن المشاكل الأمنية في أفغانستان ستحل بهذه السرعة، ولو أعيد آلاف اللاجئين الأفغان إلى بلادهم فستصبح حياتهم في خطر. وقد ذكرت وزيرة العدل إيلا كالسبيك أنها بصدد وضع سياسة بخصوص عودة الأفغان، وألمحت إلى أنها قد تنطوي على العودة القسرية في مرحلة لاحقة، فأثار هذا التصريح انزعاجاً شديداً بين اللاجئين الأفغان.

ويخشى اللاجئون وطالبو اللجوء الأفغان في هولندا وغيرها من الدول الأوروبية على مستقبل حياتهم، فمن الصعب القول بأن العائدين من المنفى سيجدون لهم مستقبلاً. ولذلك فإننا نأمل أن يدرس الزعماء الأوروبيون الوضع على أرض الواقع الأفغاني بإمعان قبل أن يقرروا ما إذا كانت عودة طالبي اللجوء الأفغان إلى بلادهم مأمونة العواقب أم لا.

أ. ر. فقيري نائب رئيس اتحاد اللاجئين الأفغان في أوروبا


US Committee for Refugees

أفغانستان والتحديات أمام الجهود الإنسانية في وقت الحرب

بقلم: روبرتا كوهين

ICRC/Franco Pagetti

مستودع للجنة الدولية للصليب الأحمر بالقرب من مطار كابول.

في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول أصبح تركيز المجتمع الدولي في أفغانستان يتجه نحو أولئك المعرضين للخطر داخل الدولة، على العكس من معظم الطوارئ الإنسانية الأخرى.

يمثل هذا تغيراً محموداً يتناقض بشدة مع رد فعل المجتمع الدولي على ما حدث في كوسوفا أو رواندا عندما كان نصيب الأسد من المعونات الدولية والاهتمام الدولي يذهب إلى من يفرون من البلاد، بينما ظل الباقون فيها لا يتلقون أساساً أي معونات أو أي شكل من أشكال الحماية حتى انتهت الحرب.

وهناك ثلاثة أسباب أساسية تقف وراء هذا التحول؛ أولها أن هناك أزمة إنسانية هائلة تلوح في الآفاق داخل أفغانستان لا يمكن تجاهلها، إذ بات نحو ستة ملايين شخص عرضة لخطر المجاعة، وعلى الرغم من أن هذا التهديد يعود لما قبل الحادي عشر من سبتمبر/أيلول فإن رحيل العاملين بالوكالات الدولية الإنسانية قبل بدء القصف الأمريكي جعل الوضع أكثر إلحاحاً. ثانياً أن التدفق الجماعي للاجئين الذي كان مرتقباً في أعقاب حملة القصف الأمريكية لم يظهر كما كان متوقعاً؛ فمع إغلاق الحدود الباكستانية والإيرانية، والقيود التي فرضتها طالبان على مغادرة أفغانستان، لم يستطع أكثر من ٢٠٠ ألف شخص الفرار من البلاد فيما بين السابع من أكتوبر/تشرين الأول وحتى نهاية العام؛ وكان لإغلاق صمام تدفق اللاجئين على هذا النحو أثره في تحويل الانتباه إلى الأفغان بالداخل. أما العامل الثالث، والأكثر حسماً، فهو أن الولايات المتحدة وحلفاءها الغربيين جعلوا المعونات الإنسانية الموجهة للموجودين داخل أفغانستان مكوناً أساسياً من مكونات استراتيجيتهم السياسية العسكرية، وذلك في محاولة لبيان أن الحرب على الإرهاب ليست حرباً ضد الإسلام أو ضد الشعب الأفغاني.

لكن حماية الشعب الأفغاني ومد يد العون له ليس بالأمر السهل. فلم تكن الإرادة السياسية متوافرة دائماً، ولم تكن الآليات الدولية اللازمة موجودة، وكانت هناك مصادمات بين اللاعبين، مما أدى إلى تنازلات قلقة نجم عنها تدمير المحصلة النهائية في بعض الأحيان.

ومن هنا فمن المفيد أن نلقي نظرة موجزة على بعض التحديات القائمة في هذا الصدد.

العلاقة المتوترة بين حماية اللاجئين وحماية النازحين داخلياً

عندما بدأت الحملة العسكرية الأمريكية تنبأت وكالات الأمم المتحدة بأن ما يتراوح بين مليونين وثلاثة ملايين أفغاني سيفرون من البلاد ليصبحوا في عداد اللاجئين. ولكن هذا لم يحدث، فقد أغلقت الدول المجاورة حدودها ومنعت طالبان التنقلات الجماعية، خصوصاً في حالة الشباب الذكور فلم يفلح في الخروج من أفغانستان إلا الأصحاء الذين لديهم الموارد اللازمة لاستئجار الشاحنات أو الحمير والقادرون على اجتياز الممرات الجبلية الوعرة وتقديم الرشوة لحرس الحدود، وبلغ إجمالي عدد هؤلاء ٢٠٠ ألف شخص اتجه معظمهم إلى باكستان. وكانت النتيجة أن عدد النازحين داخلياً ارتفع من ١,١٥ مليون قبل الحادي عشر من سبتمبر/أيلول إلى ما يقرب من مليونين. وأصبحت أعداد كبيرة من هؤلاء المشردين معرضة للمجاعة في مخيمات ومستوطنات ليس فيها من الطعام أو الأدوية إلا أقل القليل، وحيث الظروف غير صحية، وحيث يضطر الناس لشق حفر في الأرض للاحتماء بها. كما دخلت العناصر المسلحة أيضاً إلى مخيمات النازحين حيث

أجبرت الشباب من الذكور على الانضمام لصفوف المجندين، ووردت أنباء عن وقوع أعمال عنف، خصوصاً ضد النساء. وكما لاحظ أحد المسؤولين الدوليين في مجال الإغاثة «فإن الذين لا يستطيعون مغادرة البلاد ... أسوأ حالاً بكثير ممن يعيشون في مخيمات اللاجئين خارج أفغانستان... وقد وصل عدد النازحين داخل أفغانستان المعرضين للموت إلى ١,١ مليون»[١].

وفي الوقت الذي بدأت فيه مفوضية شؤون اللاجئين في الاهتمام باحتياجات النازحين، لم يكن هناك مركز للعمليات الخاصة بالأنشطة الموجهة لرعاية النازحين الداخليين. وبذلت مجموعة من المنظمات الدولية، وهي برنامج الغذاء العالمي، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، وصندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، والمنظمة الدولية للهجرة، وعدد من المنظمات غير الحكومية، أقصى ما في وسعها من خارج البلاد لجلب الغذاء والأدوية إلى الشعب في

إن النازحين الداخليين لم يكن لهم نصير على أرض الواقع

أفغانستان على الرغم من حملة القصف البرية والحرب الدائرة. واشترك معها العاملون المحليون والمنظمات غير الحكومية المحلية بشجاعة في توزيع إمدادات الإغاثة متى استطاعوا على المعرضين لخطر المجاعة والمرض. ولكن بصورة إجمالية، وكما يحدث في الكثير من الأزمات الإنسانية، لم يكن هناك رصد مركزي أو شامل لأحوال النازحين الداخليين ولا تقييم لاحتياجاتهم، ولم توضع أي استراتيجيات لحمايتهم وتقديم المساعدة اللازمة لهم؛ أي أن النازحين الداخليين باختصار لم يكن لهم نصير على أرض الواقع خصوصاً في مجال الحماية.

ويكمن تفسير هذا الموقف في مقر الأمم المتحدة، ففي أعقاب النزاعات المعوقة بين الوكالات الإنسانية على مجال اختصاصها خلال عام ٢٠٠١، أكد الأمين العام للأمم المتحدة مجدداً، نزولاً على رغبة الحكومات المانحة والعديد من الوكالات، أنه لن تكون هناك وكالة وحيدة مسؤولة دون غيرها عن شؤون النازحين الداخليين. وعلى الرغم من الاقتراح القائل بأن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هي المرشح المناسب لتولي هذه المسؤولية الدولية، فقد تقرر بدلاً من ذلك أن يبقى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة، وهو الجهاز المكلف رسمياً من المنظمة الدولية بتنسيق أعمال الإغاثة، هو النقطة المركزية للجهود الخاصة بالنازحين الداخليين. ومن أجل مساعدة المكتب في أداء مهمته بمزيد من الكفاءة، وافق الأمين العام على إنشاء وحدة خاصة بالنازحين الداخليين، غير أنها لم تظهر إلى حيز الوجود حتى يناير/كانون الثاني ٢٠٠٢، أي بعد بدء الأزمة الأفغانية الطارئة بوقت طويل. وفي ضوء هذا الفراغ الناشئ في مجال المسؤولية، وعدم مباشرة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أو الوحدة لمهامهما، طلبت مفوضية شؤون اللاجئين السماح لها بالقيام بدور «قيادي» في العمليات التي تعنى باللاجئين والنازحين الداخليين وغيرهم من المضارين من الحرب في أفغانستان. لكن هذا الطلب لم ينظر فيه إلا بعد انتهاء الحرب، وبدلاً من الاستجابة له اقتُرح على المفوضية أن «تعود إلى الأساسيات» وأن تركز في المقام الأول على حماية اللاجئين.

وبناء على ذلك، التزمت مفوضية شؤون اللاجئين طوال فترة الحرب بصلاحياتها المعهودة، وقدمت الحماية والمساعدة للاجئين أساساً. ويُشهد لها في هذا الصدد بأنها سمحت بنقل بعض الإمدادات المطلوبة بالشاحنات إلى مخيمات النازحين الداخليين البائسة المكتظة قرب الحدود الباكستانية والإيرانية، لكنها أحجمت عن العمل مباشرة في هذه المخيمات وعن إنشاء مخيمات جديدة؛ وأرجعت موقفها هذا إلى المخاوف الأمنية والخشية من أن تؤدي مشاركتها إلى عرقلة تدفق اللاجئين. كذلك لم تقم المفوضية بدور قوي في الدعوة إلى حقوق هؤلاء وغيرهم من النازحين على الرغم من تواتر الأنباء عن المشاكل المتعلقة بالحماية داخل المخيمات. وتعرضت المفوضية لانتقادات حادة قالت إن جهودها للعمل من أجل النازحين الداخليين مبالغ فيها أكثر مما ينبغي، وعاب عليها البعض عدم استعدادها بما فيه الكفاية في أثناء أزمة كوسوفا الطارئة (عندما كان اللاجئون بحاجة إلى الاهتمام)، كما تأثرت المفوضية بموقف المسؤولين في مقر الأمم المتحدة الذين يؤيدون حصر جهودها في نطاق أضيق من المهام، ومن ثم أصر العاملون بالمفوضية على أن أفضل شكل من أشكال الحماية للمعرضين للخطر داخل أفغانستان هو «فتح الحدود».

لكن «الحدود المفتوحة» لم تكن حلاً عملياً في الوقت الذي كانت فيه كل الحكومات في الدول الست المجاورة لأفغانستان تصر على إبقاء حدودها مغلقة لأسباب أمنية، وكانت الولايات المتحدة إلى حد كبير تؤيد هذا الإغلاق. ومن المؤكد أن باكستان رضخت للضغوط في بعض الأحيان فسمحت بدخول بعض الحالات «المعرضة للخطر»، ولكنها أوضحت أساساً أنها لا تستطيع استيعاب المزيد من اللاجئين الأفغان، حيث أن باكستان وإيران بهما أصلاً ما يقرب من أربعة ملايين أفغاني من أوقات سابقة، وكانت باكستان تخشى أن يلم المجتمع الدولي رحاله، مثلما فعل عندما انسحب السوفيت، ويترك الدولتين مرة أخرى وحدهما أمام أعداد هائلة من اللاجئين تحتاج للرعاية.

وكان للضغط من أجل فتح الحدود رغم كل المعوقات – وهو ما فعله معظم دعاة حقوق اللاجئين وحقوق الإنسان – الأثر أيضاً في تقليل الطاقة المطلوب توجيهها لوضع الاستراتيجيات اللازمة في محاولة لحماية السلامة الشخصية للملايين المحاصرين داخل أفغانستان. فعلى سبيل المثال لم يوجه إلا اهتمام قليل بدرجة ملفتة إلى إمكانية إنشاء مناطق آمنة في جهات مختلفة من أفغانستان لحماية النازحين الداخليين وغيرهم من جموع المضارين مع انسحاب طالبان. ويبدو أن ذكرى تجربة سربرينيتشا الأليمة قد استُحضرت بغرض استبعاد هذه الفكرة، أو ربما انتصر الرأي القائل بأن الذين يعانون من سوء التغذية سيتعرضون للخطر إذا انتقلوا إلى مخيمات تخلو من المرافق الصحية وأصيبوا فيها بعدوى مرضية. لكن هذا هو عين ما فعله مئات الآلاف، بانتقالهم إلى المخيمات في أماكن مختلفة من أفغانستان حتى على الرغم من النقص الشديد في المعونات والحماية. فماذا كان يتوقع من الأفغان أن يفعلوا عندما تنفد المؤن الغذائية في بيوتهم، وتبدأ القنابل تنهمر عليهم ويشتد القتال؟ يقول أحد الأخصائيين العسكريين إن كل منطقة آمنة من هذه المناطق تتطلب ما يتراوح بين ألف وثلاثة آلاف من الجنود لضمان توفير الحماية الكافية لها، وهناك عدد من الدول التي ربما كانت ستتقدم يد العون[٢]. ولكن لا المناطق الآمنة ولا الأفكار الأخرى التي تشابهها نالت حظها من الدراسة الجادة. ولو لم تكن الحرب قد انتهت بهذه السرعة لكان الرفض المتعجل لفكرة الملاذات الآمنة قد أودى بحياة الكثيرين من الأفغان.

وقد أصبح وجود الاستراتيجيات الشاملة مطلوباً الآن أكثر من أي وقت مضى لحماية ومساعدة اللاجئين والنازحين الداخليين الذين بدأوا في العودة إلى ديارهم. وفي ظل الصراعات الداخلية الدائرة بين العرقيات المختلفة في أفغانستان واحتمال وقوع أعمال انتقامية وحالة عدم الاستقرار بصورة عامة فمن المستحسن تشجيع مفوضية شؤون اللاجئين بما لها من صلاحيات في مجال الحماية على القيام بدور محوري في عملية إرجاع كل من اللاجئين والنازحين الداخليين. وكانت المفوضية قد لعبت الدور الرئيسي في طاجيكستان المجاورة بين عامي ١٩٩٣ و١٩٩٥ لاصطحاب النازحين الداخليين واللاجئين العائدين إلى المناطق التي كانوا يعيشون بها، ومتابعة أحوالهم في هذه المناطق، ومخاطبة السلطات والمنظمات المحلية نيابة عنهم حيثما وقعت تحرشات أو غير ذلك من انتهاكات حقوق الإنسان، بل ومساعدتهم على تحريك الدعوى القضائية في قضايا النزاع على الممتلكات. هذا اللون من المشاركة يجب أن يحدث في أفغانستان أيضاً. ولكن مع الأسف (في وقت كتابة هذه السطور، أي في

منتصف مارس/آذار) لم تكن الأمم المتحدة قد قررت بعد تكليف مفوضية شؤون اللاجئين بالمسؤولية الإجمالية عن عودة اللاجئين والنازحين الداخليين. وفضلاً عن ذلك فإن العائدين يقدم لهم الغذاء والكساء ومواد البناء ولكن دون الاهتمام كما ينبغي بالسلامة الشخصية وحقوق الإنسان. إذن فالمطلوب هو نشر العاملين المختصين بالحماية في مفوضية شؤون اللاجئين في مناطق العودة بدعم من العاملين الميدانيين التابعين لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وتشكيل «فرق عاملة مختصة بالحماية» حتى يمكن الجمع بين مختلف المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني والحكومة الجديدة بصورة دورية لبحث مشاكل الحماية ووضع الاستراتيجيات اللازمة في محاولة للتعامل معها.

العلاقة المضطربة بين الاعتبارات العسكرية والاعتبارات الإنسانية

يدعو كثير من العاملين في مجال المنظمات الإنسانية إلى ضرورة الإبقاء على الفصل الواضح بين أدوار الجهات المنخرطة في أعمال الإغاثة والقوات العسكرية في أثناء الطوارئ وخصوصاً عندما تكون هذه القوات أطرافاً متحاربة في سياق الصراع. ولكن الأمر يختلف بالنسبة للولايات المتحدة في حربها في أفغانستان حيث تلتحم الأهداف العسكرية أساساً بالأهداف الإنسانية. فلكي تضفي الولايات المتحدة مزيداً من المقبولية على حملتها العسكرية على تنظيم القاعدة وأنصاره من طالبان، فقد سعت إلى كسب «قلوب وعقول» الشعب الأفغاني والعالم الإسلامي بداية عن طريق إقامة جسر جوي لنقل شحنات الغذاء إلى أفغانستان لدرء احتمال المجاعة الوشيكة. وكان ذلك بمثابة لعبة علاقات عامة ولكنه أدى إلى إسقاط ٢،٥ مليون وجبة جاهزة على مناطق نائية من البلاد على مدى شهرين.

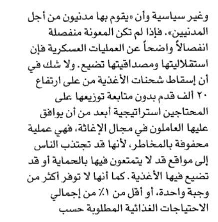
لكن معظم الأصوات في مجتمع منظمات الإغاثة ترى أن «إسقاط الغذاء والقنابل في آن معاً» ضرب من التناقض السافر. حيث قالت كبريات وكالات المعونة إن التحركات الإنسانية يجب أن تكون محايدة ومتجردة وغير سياسية وأن «يقوم بها مدنيون من أجل المدنيين». فإذا لم تكن المعونة منفصلة انفصالاً واضحاً عن العمليات العسكرية فإن استقلاليتها ومصداقيتها تضيع. ولا شك في أن إسقاط شحنات الأغذية من على ارتفاع ٢٠ ألف قدم بدون متابعة توزيعها على المحتاجين استراتيجية أبعد من أن يوافق عليها العاملون في مجال الإغاثة، فهي عملية محفوفة بالمخاطر، لأنها قد تجتذب الناس إلى مواقع قد لا يتمتعون فيها بالحماية أو قد تضيع فيها الأغذية. كما أنها لا توفر أكثر من وجبة واحدة، أو أقل من ١٪ من إجمالي الاحتياجات الغذائية المطلوبة حسب

فالمصالح الإنسانية والأمنية ... تتلاقى في كثير من الأحوال

التقديرات. ولكن في الوقت الذي اضطر فيه جميع العاملين الدوليين في مجال الإغاثة إلى مغادرة أفغانستان، وتعرض فيه العاملون المحليون للمضايقات، ولم تتمكن معظم القوافل البرية من الوصول لغايتها، كان الإسقاط الجوي يمثل أحد البدائل القليلة المتاحة للوصول إلى المناطق المعزولة. كما أن الإنسان الجائع في أفغانستان لا يعنيه إذا كانت الوجبة تأتي من مصدر مدني أو عسكري؛ ومن ثم فإن تأكيد مجتمع المعونات الإنسانية بإصرار على الصفة المدنية للمعونات أدى إلى وضع هذا المجتمع في موقف غير لائق يوحي بأنه يستكثر الغذاء على الموجودين في مناطق تعاني من سوء التغذية على نطاق واسع.

وكانت نفس هذه التحفظات قد أثيرت بشأن دور العسكريين في أزمة كوسوفا، حيث اعترف مجتمع منظمات الإغاثة الإنسانية بنفسه أنه كان غير مستعد لتقديم المأوى الكافي لمئات الآلاف من اللاجئين المتدفقين على مقدونيا وألبانيا، ولكنه واجه موقفاً عصيباً عندما تدخلت منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) لبناء مخيمات للاجئين وإقامة الخيام المطلوبة وتوفير الأمن للمخيمات. حيث قال مجتمع وكالات الإغاثة آنذاك إن تصرف الناتو من شأنه أن يقوض زعم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بأنها محايدة ومتجردة، ويحول المخيمات إلى أهداف عسكرية ويهدد العلاقات مع سلطات بلغراد.

إن هذه بواعث قلق مشروعة حقاً، ولكن يبدو أن الحفاظ على الاستقلال التام للتحركات الإنسانية في كافة الظروف ليس ممكناً، بل قد يكون في بعض الأحيان خطراً على الجموع التي يحاول المجتمع الدولي حمايتها. أما المنهج الأكثر واقعية فهو يتمثل في وضع إطار مع بداية كل حالة من حالات الطوارئ لدعم مزيد من التواصل بين جهات الإغاثة والعسكريين. وتعترف دراسة لتقييم الأوضاع في مرحة ما بعد الصراع، أجريت بتكليف من



nos/Martin Adler

مفوضية شؤون اللاجئين، بأن المفوضية كانت ستصبح أكثر استعداداً لو أنها شاركت مع الناتو في التخطيط لهذا الظرف الطارئ[٣]. فالمصالح الإنسانية والأمنية في آخر الأمر تتلاقى في كثير من الأحوال، والمشاركة في التخطيط ووضع الاستراتيجيات يمكن أن يكون لها تأثير كبير في ضمان تحسب الطرفين للنتائج الإنسانية للاستراتيجية العسكرية بسهولة أكثر والتعامل معها بصورة أفضل، وعلى وجه الخصوص يمكن لهذه المشاركة أن تضمن التنسيق بين الضربات الجوية وعمليات توصيل الأغذية حتى يتسنى حماية قوافل وطرق الإمداد وتنبيه العسكريين إلى مناطق المجاعات التي ينبغي إمرار شحنات الأغذية عبرها.

لكن هذا التعاون لم يحدث في أفغانستان، خصوصاً عندما بدأت مرحلة اندحار طالبان. فقد تم تخطيط جسور جوية مشتركة، لكنها أصبحت لا داعي لها في النهاية. وعملت وكالات الإغاثة بهمة وعلى رأسها برنامج الغذاء العالمي بدعم سياسي وعسكري من الغرب لتخزين ملايين الأطنان المترية من الغذاء في البلاد المحيطة بأفغانستان ثم نقلها بالشاحنات إلى أفغانستان حتى تدرأ إلى حد كبير المجاعة التي يتنبأ بانتشارها على نطاق واسع.

لكن أزمة أفغانستان كشفت أيضاً عن أخطار الإفراط في التعاون بين وكالات الإغاثة والجهات العسكرية؛ فعندما صدر تصريح مشترك من برنامج الغذاء العالمي والحكومة الأمريكية في يناير/كانون الثاني بأنهما أنقذا أفغانستان من المجاعة، بدا أن هذا التصريح أعد أساساً ليؤكد أن حملة القصف الأمريكية لم تؤد إلى حدوث مجاعة، وأن الولايات المتحدة وشريكها برنامج الغذاء العالمي أنقذا الشعب الأفغاني[٤]. ولا شك في أن جهود برنامج الغذاء العالمي تستحق الإشادة، لكن هذا التقييم كان متفائلاً أكثر من اللازم، كما أنه أشار إلى الخطر الذي ينشأ عندما تكون الحكومات التي تقوم بالعمليات العسكرية هي الممول الرئيسي لعمليات الإغاثة. وفي وقت الإعلان كانت أفغانستان لا تزال ترزح تحت وطأة مشاكل خطيرة في الأمن الغذائي والحماية، حيث أفادت الأنباء أن حوالي مائة من الأطفال وكبار السن من النازحين الداخليين يموتون كل يوم بسبب المجاعة والعيش في العراء خارج مدينة هيرات[٥]. ولم تصل أي أغذية إلا فيما ندر إلى الموجودين في قندهار والمناطق المحيطة بها، أما في جلال آباد ومزار الشريف فقد كان زعماء الحرب المحليين يستولون على الأغذية المرسلة إلى الجوعى، وظلت وكالات الإغاثة عاجزة عن الوصول إلى جيوب أخرى في مناطق مختلفة من أفغانستان، وورد أن سوء التغذية يشتد يوماً بعد يوم. وظلت الأزمة الإنسانية من وجهة نظر اللجنة الأمريكية



مخيّم للنازحين الداخليين بالقرب من مزار شريف، ٢٠٠٢.

للاجئين ومنظمة «أنقذوا الأطفال» وغيرها من وكالات الإغاثة «حادة» بدرجة كبيرة، حيث قالت هذه الجهات إنه لو أمكن درء المجاعة «فلن يستمر ذلك لأكثر من شهرين»[٦].

ومن جوانب الخلاف الأخرى بين مجتمع الوكالات الإنسانية والمؤسسة العسكرية حملة القصف نفسها. فعلى الرغم من أن الأغلبية تقبل فكرة أن الولايات المتحدة كان عليها أن ترد باستخدام القوة على الضربة التي وجهت لمركز التجارة العالمي والبنتاغون، فإن بعض المنظمات غير الحكومية وبعض مسؤولي الأمم المتحدة أعربوا عن معارضتهم للقصف اليومي، ودعوا إلى «وقفة» للسماح بتوصيل الغذاء. كما لفت آخرون الانتباه إلى عدد الخسائر في أرواح المدنيين. وحيث أن الولايات المتحدة بطبيعة الحال كانت لها مصلحة أكيدة في تجنب الخسائر المدنية، فقد حاولت جاهدة أن تقصر ضرباتها على الأهداف العسكرية، لكن الخسائر تفاقمت على الرغم من ذلك. وبينما قدر البعض أنها إجمالاً تبلغ المئات فقد زعم آخرون أنها تصل إلى الآلاف. غير أن الاعتراضات من جانب المؤسسات العامة والخاصة تراجعت بشكل كبير عندما تحقق النصر سريعاً، وعندما أصبح واضحاً أن الكثير من الأفغان يرحبون بالإطاحة بنظام طالبان. إلا أن ما أعقب ذلك من أخطاء خلال القصف والهجمات البرية التي قامت بها القوات الأمريكية ضد مدنيين أبرياء بيّن ضرورة المتابعة المستمرة من جانب منظمات حقوق الإنسان والمنظمات الإنسانية للتحركات العسكرية بغرض الضغط على العسكريين للتحقيق في تلك الوقائع واتخاذ مزيد من الاحتياطات. كما أن إسقاط القنابل العنقودية، التي ورد أن الكثير منها لا تنفجر وتظل خطراً دائماً يهدد المدنيين الأفغان، يعد آفة أخرى تدرسها منظمات حقوق الإنسان التي تعتبر هذه الأسلحة استخداماً للقوة بشكل غير مشروع.

الجدل حول قوة الأمن الدولية

اتضحت الحاجة إلى قوة أمن متعددة الجنسيات تحمي إمدادات الإغاثة والعاملين في هذا المجال والمدنيين عندما انهار حكم

لا يزال الأمن وحماية المدنيين أدق مشكلة تواجه أفغانستان في مرحلة ما بعد الحرب.

طالبان وخضعت مناطق واسعة من أفغانستان لحكم قطاع الطرق وغياب القانون. وفي غياب الحكومة والجيش وقوات الشرطة أو النظام القضائي استولت الجماعات المسلحة، التي تحالفت أحياناً مع زعماء التحالف الشمالي أو مع قوات طالبان المتقهقرة، على طرق الإمداد الحيوية وهاجمت قوافل المعونات وهدمت واحتلت مكاتب المعونة ومخازنها وتحرشت بالعاملين في مجال الإغاثة وضربتهم ودخلت في صراعات داخلية بين الفصائل المختلفة. بل إن وكالات الإغاثة الدولية في منتصف ديسمبر/كانون الأول لم تجد الجو الآمن اللازم لتوزيع قدر كبير من الغذاء الذي كانت قد خزنته في أفغانستان وغيرها من الدول المجاورة لإطعام ملايين من الجائعين.

وإذا كانت الأهداف العسكرية والإنسانية للولايات المتحدة قد التقت في أوقات مختلفة في أثناء حملتها على أفغانستان، فقد تلاشى هذا الالتقاء إزاء فكرة إنشاء قوة أمن دولية لتسهيل توصيل شحنات الغذاء وحماية المدنيين الأفغان. فقد حال البنتاغون بالفعل دون إنشاء قوة دولية فعالة بدعوى أنها سوف تحيد عن الغرض العسكري الأساسي وهو هزيمة أسامه بن لادن وتنظيم القاعدة. ونظراً للتجربة الأليمة التي مرت بها الولايات المتحدة في الصومال، والتي لا تزال تشلها، فقد رأت الولايات المتحدة أن القوات الدولية ستصبح أهدافاً للهجوم عليها، مما سيضطر القوات الأمريكية للمبادرة إلى نجدتها مما يتسبب في وقوع الخسائر.

وأدى هذا الخوف من الوقوع في مستنقع «بناء الدولة» بوزير الدفاع دونالد رامسفيلد إلى التهوين من شأن تدهور الأوضاع الإنسانية والأمنية في أفغانستان، مشبهاً «القتال وغياب القانون» فيها بالأوضاع في «بعض المدن الأمريكية أيضاً»7. ونظراً لأن الولايات المتحدة اعتمدت بدرجة كبيرة على التحالف الشمالي لخوض القتال في معظم الأحوال فقد اتجهت إلى التقليل من شأن أعمال السلب وتهديد العاملين في مجال الإغاثة الذي حدث معظمه في المناطق التي تسيطر عليها قوات التحالف. ومن ناحيتهم عارض أعضاء التحالف الشمالي تمركز أعداد كبيرة من القوات الأجنبية في أفغانستان خشية أن يؤدي ذلك لتقويض سلطتهم. واقترحوا كبديل عن ذلك إنشاء قوة أمن أفغانية تماماً، ولكن الواضح أن هذه القوة تعذر تشكيلها في الوقت المناسب. ومن ناحية أخرى لم تتم السيطرة بالسرعة الكافية على الصراعات الداخلية بين الفصائل المختلفة التي عرقلت إنشاء هذه القوة.

أما القوة الدولية التي تشكلت بتكليف من الأمم المتحدة في يناير/كانون الثاني (قوة المساعدة الأمنية الدولية) فلم تكن كبيرة بما يكفي ولم تكن صلاحياتها واسعة بما يجعلها قوة فعالة؛ فاقتصر دورها على العاصمة كابول لحماية الحكومة المشكلة حديثاً، وتأجل التفكير في أي توسيع لدورها إلى مناطق أخرى، فلم يكن بالإمكان نشر أكثر من ٤٥٠٠ جندي فقط. ونتيجة لذلك استمرت حالة انعدام الأمن عبر مناطق واسعة من البلاد، ومنها الطرق المؤدية إلى كابول، وتعذر وصول الغذاء والإمدادات إلى مناطق كثيرة، وتردد اللاجئون والنازحون الداخليون في العودة إلى ديارهم، وأصبح بالإمكان التخطيط للتنمية وإعادة البناء على نطاق واسع ولكن ظل من المتعذر تنفيذ هذه المخططات.

أما إذا تم نشر قوة دولية أكثر فعالية فإن ذلك من شأنه أن يعطي هيبة للحكومة المركزية الجديدة من خلال تمكينها من حكم عموم البلاد ريثما يتم إنشاء جيش وطني وشرطة وطنية، وردع العناصر الإجرامية التي قويت شوكتها الآن في ظل غياب العسكريين، والإعراب عن جدية المجتمع الدولي في تحقيق الاستقرار في أفغانستان. ومن الواضح أن مثل هذه القوة مطلوبة لحماية الطرق الرئيسية والجسور والمستودعات عبر أنحاء البلاد، ومصاحبة وحماية القوافل والعاملين في مجال الإغاثة، والدفاع عن المدنيين في المدن الكبرى ضد الهجمات العشوائية غير المبررة، وردع الصراعات الداخلية بين الفصائل، وتهيئة البيئة اللازمة لعودة ملايين من النازحين الداخليين واللاجئين.

وفي نهاية يناير/كانون الثاني ناشد الرئيس الأفغاني الجديد الأمم المتحدة صراحة توسيع قوة الأمن الدولية، مشيراً إلى أن الحكومة والكثير من أبناء الشعب الأفغاني يؤيدون توسيع نطاق هذه القوة. كما أعرب مسؤولو الأمم المتحدة ووكالات الإغاثة عن مشاعر مماثلة؛ ولكن حتى الآن يبدو أن الإرادة السياسية غير موجودة لتلبية هذه الدعوة، وهو ما يرجع بصورة أساسية إلى معارضة كبار المسؤولين في وزارة الدفاع الأمريكية.

الخلاصة

لا يزال الأمن وحماية المدنيين أدق مشكلة تواجه أفغانستان في مرحلة ما بعد الحرب. ولا توجد أي كمية من الغذاء أو الإمدادات يمكن أن تكون بديلاً عن تلبية هذه الحاجة الأساسية. ومن المؤكد أن الوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية والعاملين المحليين في أثناء الأزمة تحلوا بحيوية وشجاعة مدهشة فيما بذلوه من جهود لضمان ألا تعم المجاعة والأمراض أعداداً كبيرة من الناس داخل أفغانستان. وقد شارك العسكريون الأمريكيون في هذه الجهود لأن لهم مصلحة واضحة في إبراز أن الحملة ليس موجهة ضد الشعب الأفغاني. غير أن التركيز الدولي على توفير الغذاء والدواء والمأوى لم تقابله مبادرة مناظرة لتوفير الأمن والأمان للمحاصرين داخل البلاد. وحتى عندما انتهت الحرب، فقد اتضح مرة أخرى من التأخير الطويل في إنشاء قوة الأمن الدولية ومن الصلاحيات المحدودة الممنوحة لها أن المسؤولية الدولية المقبولة الآن لدرء المجاعة ما زالت لا تشتمل على حماية السلامة الشخصية وحقوق الإنسان للناس داخل حدودهم الوطنية. ولكن التوجه المستقبلي لأفغانستان سوف يتقرر إلى حد كبير بكيفية تعامل المجتمع الدولي مع هذه الفجوة في مجال الحماية، التي ما زالت من أخطر العيوب التي تشوب الجهود الدولية في التعامل مع الأزمات الإنسانية.

روبرتا كوهين هي المدير المساعد لمشروع «كيوني» للنزوح الداخلي بمؤسسة بروكنغز. شاركت في تحرير «الجموع الفارة: الأزمة العالمية للنزوح الداخلي» (بروكنغز، ١٩٩٨). وتعرب روبرتا كوهين عن شكرها وتقديرها للمساعدة البحثية التي قدمتها لها ماريان ميكر. عنوان البريد الإلكتروني: RCOHEN@brookings.edu

1 'Hunger, winter biggest threats to Afghans', *The Daily Yomiuri*, Tokyo, 11 October 2001.

2 Michael O'Hanlon, Brookings Institution Press Briefing, 12 October 2001.

3 *The Kosovo Refugee Crisis*, UNHCR Evaluation and Policy Analysis Unit, February 2002, para. 554.

4 'Massive Food Delivery Averts Afghan Famine', *Washington Post*, 31 December 2001.

5 'Refugees Left in the Cold', *The Guardian*, 3 January 2002.

6 US Committee for Refugees, Press Release, 7 January 2002.

7 'Managing a War of Pressure and Patience', *Washington Post*, 16 December 2001.

إعادة الروح إلى عملية إعادة التوطين: تغيير المناهج تبعاً لتغير ظروف الواقع

بقلم: جون فريدريكسون

كان للأحداث المأساوية التي وقعت في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول ٢٠٠١ أصداء غير متوقعة على اللاجئين في أماكن بعيدة عن موقع الحدث نفسه، وكان أشد هذه الأصداء هو تركيز الاهتمام الدولي على محنة الشعب الأفغاني.

٢٠٠١ مع تولي حكومة مؤقتة جديدة السلطة أصبح الآن أكثر من ٣,٥ مليون لاجئ أفغاني في إيران وباكستان يأملون في أن يتمكنوا من العودة إلى ديارهم وإعادة بناء مساكنهم ومجتمعاتهم.

الا أن هناك لاجئين آخرين تعطلت حركة حياتهم مرة أخرى. فالقلة المحظوظة التي ظفرت بمكان لها في إطار برامج إعادة التوطين المحدودة التي تديرها الدول الغربية أصبحت ترى مستقبلها مهدداً مع إلغاء الرحلات الجوية في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول وما بعده وتحويل مسارها، وبعد أن ألغت الحكومة الأمريكية برنامجها (وهو أضخم برنامج من نوعه في العالم) عقب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول بفترة وجيزة، مما عرقل دخول أكثر من ٢٢٠٠٠ لاجئ كانوا قد سبق أن حصلوا على موافقة على دخولهم.

ويخضع برنامج الولايات المتحدة لإعادة التوطين لتمحيص مكثف، كما أدت التدابير الأمنية المشددة وجهود مراقبة الحدود إلى مزيد من القيود على فرص الحصول على اللجوء. وهذا البرنامج في حقيقة الأمر هو برنامج الهجرة الأمريكي الوحيد الذي توقف تماماً لعدة أشهر، بينما استمر إصدار التأشيرات للمسافرين للعمل أو السياحة أو الدراسة وغيرهم من المهاجرين الشرعيين. وبحلول نهاية ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠١، كان عدد اللاجئين الذين وصلوا إلى الولايات المتحدة لا يتعدى ٨٠٠ لاجئ، من إجمالي العدد الذي كان متوقعاً للربع الأخير من «سنة إعادة التوطين»، الذي يبدأ في أكتوبر/تشرين الأول وهو ١٤٠٠٠ شخص. ومن المتوقع في عام ٢٠٠٢ أن ينخفض معدل إعادة التوطين في الولايات المتحدة إلى أقل من ٤٥٠٠٠ شخص، وهو أقل معدل منذ أكثر من ٢٣ عاماً.

وكانت دول كثيرة قد أصبحت لا تحبذ عملية إعادة التوطين خلال التسعينيات من القرن العشرين. ولكن في أعقاب الأحداث المأساوية في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول قد تصبح هذه العملية من أفيد الأدوات المتاحة في عدة الحماية.

ما المقصود بإعادة التوطين؟

إعادة التوطين مصطلح يعني أشياء كثيرة يختلف معناها من شخص لآخر. فالبعض يعتبرونه نشاطاً ضيقاً ومحدوداً يقتصر على أعنف حالات انتهاك حقوق الإنسان وعلى الأشخاص الذين يعانون من صدمات شديدة، بينما يعده آخرون حقاً أصيلاً للأفراد الذين يطلبون الحماية (أي إذا كنت لاجئاً، إذن لا بد من إعادة توطينك).

وتندرج عملية إعادة التوطين ضمن الصلاحيات الممنوحة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في مجال الحماية. فالمفوضية مخولة سلطة توفير الحماية الدولية للاجئين عندما تفشل في ذلك الحكومات وعندما يصبح الأفراد والأسر عرضة للمخاطر. والمفوضية مكلفة بالبحث عن حلول دائمة لمحنة اللاجئين من خلال إرجاعهم لأوطانهم بمحض إرادتهم متى سمحت الظروف، أو من خلال دمجهم مع أهالي البلد المضيف، أو بتوطينهم في بلد ثالث. وعلى العكس من تحريم الإرجاع القسري للوطن المنصوص عليه في اتفاقية ١٩٥١ الخاصة باللاجئين، أو الحق المنصوص عليه عام ١٩٤٨ في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في السعي للحصول على اللجوء والتمتع به، فإن إعادة التوطين نشاط متروك لتقدير الدول وإرادتها الطوعية، على الرغم من أنه يمثل نشاطاً أساسياً من أنشطة الحماية في عرف مفوضية شؤون اللاجئين. وهنا تكمن المفارقة المحورية: فكيف يمكن التوفيق بين الرغبة في حماية اللاجئين من خلال إعادة التوطين، ورغبة الدول في إدارة الهجرة من خلال برامج تسمح بدخول نوعيات معينة فقط من المهاجرين، مثل العمال المهرة وعائلات الذين سبقوا إلى الهجرة إليها؟

ومن الناحية العملية يمكن تعريف إعادة التوطين عن طريق العديد من المراحل المتتابعة التي تعكس برامج أخرى للهجرة تديرها الدولة، مثل تحديد الحالات وتقييم الاحتياجات وإثبات الهوية وتحديد الأهلية واستيفاء الإجراءات المتعلقة بذلك، والنقل والعبور وأخيراً الدمج في البلد المستقبل.

إلا أن سياسة إعادة التوطين لها ثلاث وظائف رئيسية، كلها ترتبط بصلاحيات مفوضية شؤون اللاجئين في مجال الحماية والتزامات الدول في هذا المجال، وهي:

- تقديم الحماية الدولية، وتلبية احتياجات اللاجئين الذين تتعرض حياتهم وحريتهم وصحتهم وأمنهم وما لهم من حقوق أخرى أساسية من حقوق الإنسان للخطر
- أن تكون حلاً دائماً لمحنة اللاجئين
- أن تكون أداة للمشاركة الدولية في المسؤولية

وهكذا بينما تعد سياسة إعادة التوطين جزءًا من ظاهرة الهجرة العالمية، فإن ملامحها وخصائصها المميزة راسخة في نظام اللجوء الدولي وقوانين حقوق الإنسان، مما يميزها عن سائر جوانب الهجرة الدولية.

ومن المنظور الواسع لنظام اللجوء، ثمة مقابلة بين **اللاجئ كفرد** - له قضايا قانونية وشخصية محددة تحتاج إلى البت فيها من جانب السلطات الوطنية المختصة - **وجماعات اللاجئين** - الذين قد يتسمون بخصائص جماعية تتطلب من المجتمع الدولي اتخاذ إجراءات لضمان حمايتهم ونجاتهم على المدى الطويل - وهذه المقابلة تعد مسألة محورية في الجدل حول دور إعادة التوطين كرد فعل لأزمات اللاجئين وجدواه كأداة لحل المشكلة بصورة دائمة.


UNHCR/A Hollmann

إرجاع اللاجئين إلى بورما في نهاية التسعينيات.

خلفية عن إعادة التوطين

لا يمكن فهم إعادة التوطين اليوم بدون الإشارة إلى دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في نقل ما يقرب من مليوني لاجئ من فيتنام ولاوس وكمبوديا إلى الولايات المتحدة وكندا وأستراليا ونيوزيلندا والسويد وفرنسا ودول أوروبية أخرى. وفي عام ١٩٧٩، الذي بلغ

تأرجح بندول «الحل» من إعادة التوطين إلى الإرجاع للموطن

فيه تدفق اللاجئين إلى المنطقة ذروته، كانت إعادة التوطين هي الخيار الوحيد الممكن أمام واحد من بين كل عشرين شخصاً من إجمالي عدد اللاجئين بالعالم، وهو خمسة ملايين. وبحلول عام ١٩٩٢، انتهت حركة إعادة التوطين واسعة النطاق من جنوب شرق آسيا، مما أتاح الفرصة للمجتمع الدولي لإعادة تعريف سياسات إعادة التوطين وممارساتها.

ومن وجهة نظر الدول التي تطبق سياسات إعادة التوطين، يوجد تياران متوازيان؛ فبعض الدول قللت بدرجة كبيرة من حصتها في عملية إعادة التوطين، محتجة «بالإجهاد الناشئ عن التعاطف» وبقيود الميزانية، في حين عاد بعضها الآخر إلى الممارسات السابقة التي تركز على جماعات عرقية بعينها، وعلى الأقليات الدينية وغيرها من الفئات التي تهم أحوالها جماعات خاصة من جماعات المصالح في دولة إعادة التوطين.

أما بالنسبة لمفوضية شؤون اللاجئين، فقد كان لتغير التركيز فيما بعد أزمة جنوب شرق آسيا آثار إيجابية وأخرى سلبية. فبينما أصبحت سياسات إعادة التوطين مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بصلاحياتها المتعلقة بحماية اللاجئين، فقد تقلص البرنامج بدرجة كبيرة وانكمش نطاقه العالمي. واعتبرت المفوضية أن إعادة التوطين أداة في مجال الحماية الدولية، خصوصاً في قضايا بعينها مثل القضايا المتعلقة ببواعث القلق الأمنية، والاحتياجات الصحية العينية، والتعامل مع ضحايا التعذيب والأشكال الشديدة من الصدمات والنساء المعرضات للأخطار. وقد نجم عن هذا التركيز الضيق تراجع عدد اللاجئين الذين تم تحديد حاجتهم لإعادة التوطين، بينما ركزت دول إعادة التوطين جهودها في مقابل ذلك علي منظمات أخرى بعيداً عن مفوضية شؤون اللاجئين. وفي نفس الوقت، تأرجح بندول «الحل» من إعادة التوطين إلى الإرجاع للموطن إلى حد أن وثائق السياسات بدأت تشير إلى إعادة اللاجئين إلى أوطانهم على أنه «أسعد» الحلول الدائمة، وإلى إعادة التوطين على أنه «أقل الحلول استحباباً». ويبقى التساؤل المطروح هنا هو «لمن يبدو هذا الحل «أسعد» الحلول – للاجئين أم الدول أم المجتمع الدولي أم مفوضية شؤون اللاجئين؟»

إعادة التوطين في السياق الأوسع للهجرة

في غياب الحلول الدائمة مثل برامج إعادة التوطين المنظمة واسعة النطاق، كثيراً ما يلجأ اللاجئون الذين تشتد أمامهم التدابير الأمنية الحدودية ويفرض مزيد القيود على إمكانية منحهم وضع اللجوء، إلى المهربين وتجار الرقيق. ونتيجة لذلك أصبح يُنظر إلى نظم اللجوء في العالم المتقدم على أنها مهددة من جانب شبكات التهريب والرقيق، ومعرضة للانتهاك من جانب المهاجرين بدوافع اقتصادية الذين يتكرون في صورة اللاجئين. وحيث أن كثيراً من اللاجئين ليس أمامهم من خيار إلا الانخراط في الطريق المظلم في تيار الهجرة الدولي، وهو طريق محفوف بالمخالفات وغالباً ما يتسم بالخطر، فغالباً ما نجدهم يتحولون إلى ضحايا للمرة الثانية، ويوصمون بأنهم «مهاجرون غير شرعيين». وقد نجح رود لبرز في استثارة الحوار الدولي من جديد حول الحماية والحلول الدائمة في سياقها الأوسع المتعلق بالهجرة الدولية.

إن النظام الكامن في عملية إعادة التوطين يمكن أن يجتذب الدول التي تشغلها دائماً مسألة عدم إمكانية التنبؤ بتحركات اللاجئين. والمعروف أن عملية إعادة التوطين أصلاً هي آلية منظمة للتعامل مع اللاجئين ونقلهم من أوضاع تتسم بالفوضى والخطر إلى مكان يتسم بالأمن والأمان في بلد إعادة التوطين. ومع تزايد التركيز على الأمن، أصبحت إجراءات فحص الهوية والفرز لتلافي التحايل منذ أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، يمكنأن تصبح عملية إعادة التوطين أداة فعالة أمام الدول التي تريد المشاركة في جهود الحماية الدولية ومساعدة اللاجئين على التوصل إلى حل لمشاكلهم.

إلا أن هناك خطراً يتمثل في أن إعادة التوطين يمكن أن يستخدم كبديل للتغاضي عن جهود الدول لفرض المزيد من القيود على منح وضع اللجوء. أي أن النظام الدولي لحماية اللاجئين قد يصبح معتمداً اعتماداً كاملاً على تقدير الدولة في تحديد من يستحقون إعادة التوطين، كما أن الحق في السعي إلى اللجوء والتمتع به قد يصبح مفرغاً من مضمونه. ولذلك يجب النظر إلى اللجوء وإعادة التوطين على أنهما جزء أساسي لا يتجزأ من نفس النظام الدولي لحماية اللاجئين الذي تديره وتشرف عليه مفوضية شؤون اللاجئين. وإذا كانت عملية إعادة التوطين هي مسألة متروكة لتقدير الدول، فإن اللجوء الذي يسير جنباً إلى جنب مع مبدأ عدم الإرجاع القسري يعد حقاً يكفله قانون حقوق الإنسان الدولي. واللجوء مثله مثل إعادة التوطين يتعامل مع الحاجة الفردية للاجئ إلى الحماية. ولكنه على العكس من إعادة التوطين لا يُترك لتقدير الدولة، ويجب ألا يخضع لأهواء كل دولة من الدول ومعاييرها في الاختيار، بخلاف ما ورد في اتفاقية اللاجئين (أي فقرات الاستبعاد الواردة في الاتفاقية).

فهل تقدم عملية إعادة التوطين شيئاً لعالم

الهجرة المنظمة في صورته الجديدة الشماء؟ الرد هو بالإيجاب المشروط، طالما كان هناك اتفاق على معنى الهجرة المنظمة2. فالهجرة المنظمة لا تعني تقليص الهجرة، وإنما هي عملية يمكن للدولة من خلالها أن تنظم الدخول المرتب للمهاجرين وتسيطر عليه. وليس ثمة خطأ جوهري إذا نظرت الدول إلى إعادة التوطين في هذا السياق الأوسع، ما دامت عملية إعادة التوطين توضع بنفس القدر في إطار المنظومة الدولية لحماية اللاجئين. ويمكن أيضاً أن تفيد إعادة التوطين في تخفيف معاناة اللاجئين إذا وظفت كأداة للمشاركة الدولية في المسؤولية من خلال سياسات مفوضية شؤون اللاجئين ومعاييرها وإجراءاتها التي يتفق عليها الأطراف المعنية.

أبعاد جديدة في الأدوات القائمة

مثلما أتاحت نهاية برنامج جنوب شرق آسيا للجوء الفرصة لمفوضية شؤون اللاجئين لإرساء دعائم إعادة التوطين في سياق صلاحياتها الخاصة بالحماية، فاليوم وبعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول هناك تبرز الفرصة لإعادة تعريف عملية إعادة التوطين باعتبارها آلية للتوصل إلى حلول دائمة لعدد أكبر من اللاجئين. ومن هنا فإن الخطوة التالية تتضمن ثلاثة عناصر. أولاً ضرورة وضع سياسة خاصة بدور إعادة التوطين كوسيلة لمساعدة اللاجئين على التوصل إلى حل دائم. ثانياً ضرورة مراجعة الإجراءات الدولية لإعادة التوطين وتدعيمها وتوفير الموارد اللازمة لها. وأخيراً ضرورة اتخاذ مبادرة سياسية قوية لزيادة أعداد اللاجئين في حصص إعادة التوطين التي تقدمها الدول زيادة كبيرة، وخصوصاً الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وغيرها من الدول المتقدمة.

آن الأوان في كثير من الدول لإحياء الحوار حول دور إعادة التوطين بغرض التوصل إلى حلول دائمة.

وينبغي أن تقوم مفوضية شؤون اللاجئين وشركاؤها الأساسيون في عملية إعادة التوطين بتحديد معنى إعادة التوطين تحديداً واضحاً، ليس بالنسبة للقلة القليلة نسبياً التي تحتاج للحماية القانونية، وإنما أيضاً لأولئك اللاجئين الذين يرزحون منذ سنوات في مخيمات اللاجئين أو الذين يعيشون في طي النسيان في كثير من المراكز الحضرية عبر أنحاء العالم.

وقد آن الأوان الآن لنبذ الفكرة القائلة بأن الحلول الدائمة تنتظم في بنية هرمية، بحيث نصف بعضها بأنه «محبذ» والبعض الآخر بأنه «غير مرغوب فيه». وإذا تم وضع سياسة واضحة بشأن الصلة الكامنة بين إعادة التوطين والحاجة إلى الحلول الدائمة فسوف يؤدي ذلك إلى تحديد مبادئ عامة ومعايير وظيفية لهذا النوع من أنشطة إعادة التوطين، التي تكاد تكون الآن غائبة عن دليل إعادة التوطين الصادر عن مفوضية شؤون اللاجئين. كما آن الأوان في كثير من الدول لإحياء الحوار حول دور إعادة التوطين بغرض التوصل إلى حلول دائمة. وعلى صناع السياسة في أوروبا أن يلتفتوا إلى التحدي الذي طرحه وزير الداخلية البريطاني جاك سترو في مطلع عام ٢٠٠١ عندما اقترح رفع قدرات إعادة التوطين بدرجة كبيرة في أوروبا.

نموذجان

للإجابة عن السؤال الخاص بالسياسات، وهو متى تصبح عملية إعادة التوطين مناسبة كحل دائم (في مقابل الحاجة إلى إنقاذ اللاجئين على المدى القريب لدواعي الحماية الطارئة)، نجد أن هناك نموذجين محتملين.

النموذج الأول يمكن أن يقوم على طول الفترة التي يقضيها اللاجئ وهو يعيش في طي النسيان بانتظار مستقبل أكثر تحديداً، وإن كان من الضروري اتخاذ الحيطة لكيلا يتم تحديد أطر زمنية مسبقاً بصورة تعسفية، حيث أن كل موقف من مواقف اللجوء يعد فريداً بطبعه. ومن الممكن هنا وضع منهج يستند إلى صيغ محددة، ويأخذ في الاعتبار بطول المدة واحتمال الاتفاق على إعادة التوطين وجدواه. وهذه الصيغة يمكن تدعيمها بحيث لو بقي اللاجئ في وضع غير مستقر لفترة قصيرة من الوقت، فإن قرار الالتجاء إلى إعادة التوطين يمكن تأجيله حتى لو كان برنامج الإرجاع إلى الموطن يبدو مستبعداً نسبياً في تلك المرحلة. وعلى العكس من ذلك، متى طالت المدة التي يمكث فيها اللاجئ في طي النسيان، وجب استئناف حل إعادة التوطين ما لم يكن برنامج الإرجاع للوطن وشيكاً.

وهناك نموذج آخر للسياسات يقوم على تعريف الحاجة إلى إعادة التوطين على أساس جماعي، في الوقت الذي يحترم فيه مبدأ تحديد وضع اللاجئ على أساس فردي، حيث أن تعريف جماعة من اللاجئين، معروفة مسبقاً على أساس تكوينها السياسي أو العرقي أو احتياجها للحماية أو غير ذلك من الخصائص الديموغرافية، يسهل بدوره من تحديد الاحتياجات والمتطلبات الوظيفية على المستوى الميداني.

بنية جديدة

من الملاحظ أن نشاط إعادة التوطين منذ أيام برنامج جنوب شرق آسيا أصبح يأخذ أولوية متأخرة لدى الكثير من المنظمات والبيروقراطيات. وقد كان لهذا الإهمال نتائج غير محمودة، فقد ارتجت مفوضية شؤون اللاجئين نفسها بسبب فضيحة احتيال وفساد تفجرت في مكتب فرعها بنيروبي، حيث كان بعض العاملين يتقاضون رشاوى من اللاجئين الذين يسعون لإدراج أسمائهم على قوائم إعادة التوطين. فقامت المفوضية بالتعامل على سبيل الاحتراز مع العيوب التي شابت عملية إعادة التوطين في كينيا، والتي بدأت قبل إصدار التقرير عن تحقيقات الأمم المتحدة فيها بوقت طويل. ومن التدابير التي اتخذت في هذا الصدد دعم الموارد المخصصة للعاملين، وتصميم آليات جديدة للإشراف، ووضع إجراءات للتعامل مع الحالات وضمان الجودة. فهل من الممكن اتخاذ تدابير مماثلة على المستوى العالمي لضمان ألا تتعرض إجراءات إعادة التوطين في أماكن أخرى لهذا اللون من الفساد؟ إن إجراءات إعادة التوطين يجب أن تتم بأرقى المعايير وبأعلى درجات الاحتراف، خصوصاً في ضوء اشتداد بواعث القلق الأمنية الجديدة، لضمان سلامة العملية وعدم تقويض الإرادة اللازمة لاستخدام إعادة التوطين كإجراء من إجراءات الحماية.

وكثيراً ما يقال إن إعادة التوطين تحتاج إلى عمالة عالية كثيفة. والحق أن أي عملية تنطوي على تقييم الاحتياجات وتحديد الحالات وإثبات الهوية والبت في وضع الطالب تتطلب مستوى كافياً من العاملين والموارد الوظيفية. وفي نفس الوقت فإن الكثير من الأنشطة التي ترتبط عادة بإعادة التوطين، مثل تقييم الاحتياجات وتسجيل اللاجئين والتعامل مع الحالات وتقديم الاستشارات الفردية، كلها ضرورية ومفيدة لكافة الجوانب الأخرى في أنشطة مساعدة اللاجئين وحمايتهم على المستوى الميداني. والأهم من ذلك أنها عناصر ضرورية لوضع الاستراتيجيات اللازمة لإعادة اللاجئين لأوطانهم ولدمجهم مع المجتمعات الجديدة التي ينتقلون إليها، ولمساعدة اللاجئين على اتخاذ قرارات حكيمة. أما عندما تتم عمليات تسجيل اللاجئين وتقييمهم في سياق منعزل عن السياق الأوسع، فإنها تصبح مضنية وصعبة التنفيذ، وفي بعض الحالات عرضة للتحايل والفساد.

وبالنسبة لمفوضية شؤون اللاجئين، فإن دور إعادة التوطين ووظيفته في المفوضية يحتاج إلى فحص وتدعيم. فلكي يكون لإعادة التوطين دور أهم يدخل فيه عدد أكبر من الدول كشركاء، فمن الضروري توفير المزيد من العاملين ومن الموارد. كما يجب مراجعة طريقة إدارة إعادة التوطين من أجل دعم سبل المحاسبة الإدارية والتركيز على النتائج والمخرجات. ومن الضروري مراجعة الممارسات الإدارية وإصلاحها (بما في ذلك توظيف العاملين المتخصصين، والتدريب والتنمية الوظيفية، وتركيز الإشراف على السياسات والممارسات) سواء بالنسبة لمفوضية شؤون اللاجئين أو الدول المعنية.

ومن الضروري التوفيق بين السياسات

والممارسات فيما بين مفوضية شؤون اللاجئين والدول من أجل خلق نظام عالمي مترابط، والأهم من ذلك للشروع في برنامج يتسم بالشفافية يسهل عمليات إعادة التوطين على المستوى الميداني. وعندما تصبح عملية إعادة التوطين عالمية ومتسقة التطبيق، وتتحقق الشفافية في معايير الأهلية، فسوف يقل التأثير «الاستقطابي» لإعادة اللجوء الذي يخشاه الكثيرون. أي أنه لن يكون هناك مبرر أمام اللاجئين ليبحثوا عن مكان أفضل للتعامل مع حالاتهم إذا تساوت الفرص أمامهم لإعادة التوطين - بافتراض تساوي مستوى الاحتياجات لديهم - سواء كانوا في بانكوك أو داداب أو موسكو أو في أي مكان آخر.

تجديد الالتزام

لكي تصبح عملية إعادة التوطين حلاً واقعياً للاجئين، يجب زيادة عدد الدول المشاركة والحصص المقدمة منها زيادة كبيرة. وعلى الدول المتقدمة أن تخصص المزيد من الموارد المالية لتمكين مفوضية شؤون اللاجئين من تنفيذ رسالتها. كما دعا رئيس المفوضية رود لابرز الدول المتقدمة إلى زيادة الجهود الرامية إلى المشاركة في تحمل الأعباء من خلال رفع حصصها في مجال إعادة التوطين، واقترح الوصول إلى نسبة لاجئ لكل ألف ساكن. لكن الاستجابة من جانب الكثير من الحكومات حتى الآن كانت إما التزام الصمت وإما الرد المقتضب. وإذا استخدمت هذه الصيغة فإن الرقم المستهدف في حالة الولايات المتحدة سيصبح حوالي ٢٧١٠٠٠ لاجئ سنوياً، أي بزيادة قدرها ٣٨٧٪ عن الرقم المستهدف لعام ٢٠٠٢، أما بالنسبة لألمانيا فإن هذه الصيغة تعني أن برنامج إعادة التوطين فيها سوف يستوعب ٨٣٠٠٠ لاجئ.

وفي واقع الأمر أن دول الاتحاد الأوروبي تستطيع أن تلزم نفسها بزيادة حصص إعادة التوطين مع مرور الوقت إلى ١٠٠ ألف شخص سنوياً. ويمكن لكل من كندا وأستراليا العودة إلى مستوياتهما السنوية في أوائل التسعينيات التي كانت تصل إلى ٢٠ ألف شخص، ويمكن للولايات المتحدة أن تعود إلى مستوياتها التاريخية التي كانت تبلغ ١٣٠ ألف شخص سنوياً. وقد حدث تقدم طيب من حيث ارتفاع عدد الدول المهتمة بتقديم فرص إعادة التوطين، ومنها شيلي والبرازيل وبنين وبوركينا فاسو وأيسلندا، على الرغم من أن الأرقام المطلقة في هذه الدول أقل بكثير من الأرقام المذكورة عاليه[٣].

ولكن الأهم من مسألة الأرقام والحصص هو ضرورة قيام الدول بدعم خيار إعادة التوطين كجزء من الالتزام الأوسع بالتوصل إلى حلول دائمة للاجئين. فالبنية الأساسية لإعادة التوطين لا تجدي وحدها، حيث يلزم تجديد الاهتمام بتسجيل اللاجئين، وتحديد دفعات اللاجئين والحلول الدائمة لهم في المواقف الممتدة. أما إلقاء اللاجئين لأعوام وأعوام في مخيمات بائسة وأوضاع يتعذر فيها رعايتهم فيفرخ الشعور بالاستياء ويؤدي إلى وقوع الضعفاء ضحايا، وفتح الباب أمام العناصر الإجرامية لانتهاك اللاجئين واستغلالهم، مما يؤدي إلى مزيد من التراجع في الدعم العام لهم.

ويلاحظ أن الاستثمارات في المشروعات القائمة على الاعتماد الذاتي وفي المشروعات التجارية الصغيرة جداً وفي توعية اللاجئين وتدريبهم تدريباً مهنياً تعتمد جميعها على دقة نظم التسجيل والتعامل مع حالات اللاجئين. وعندئذ يمكن أن تصبح عملية إعادة التوطين خياراً ممكناً وعنصراً هاماً حقاً، وإن لم يكن الوحيد في قائمة الحلول التي يحتاج إليها اللاجئون لاستعادة الأمل في المستقبل.

جون فريدريكسون منسق العلاقات الخارجية بالمكتب الإقليمي لمفوضية شؤون اللاجئين في واشنطن.
عنوان البريد الإلكتروني:
fredriks@unhcr.ch

الآراء التي تعبر عنها هذه المقالة تخص كاتبها ولا تعكس بالضرورة آراء الأمم المتحدة.

١ انظر على سبيل المثال: *General Conclusion on International Protection* (No. 79 (XLVII)-1996), The Executive Committee, UNHCR Geneva, and the *Resettlement Handbook*, April 1998, Division of International Protection, UNHCR, Geneva.

2 Rt Hon Jack Straw MP 'An Effective Protection Regime for the Twenty-first Century', speech before the Institute for Public Policy Research, London, 6 February 2001. Available from *The Guardian* Newspaper Limited, 2001 website.

٣ تحقق التقدم على هذا الصعيد في المؤتمر الدولي حول استقبال ودمج اللاجئين الذين يعاد توطينهم، الذي عقد في الفترة ٢٥ -٢٧ أبريل/نيسان ٢٠٠١ في نوركوبنج في السويد. انظر: *ICRIRR: Principles*, www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home? page=search.

هل يمثل إعادة التوطين الفرصة الوحيدة لتحقيق الأمن على المدى الطويل؟

بقلم: مارتا بيفاند وسيري أوبن

تدعم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مجموعة من الحلول الدائمة لمشاكل اللاجئين الأفغان في الهند. غير أننا وجدنا أن جميع الأسر الأفغانية التي التقينا بها في نيودلهي تفضل خيار إعادة التوطين، إذ يرى الكثيرون أن الافتقار إلى الأمن القانوني والاقتصادي في الهند مع استمرار عدم الاستقرار في أفغانستان لا يترك أمامهم أي خيار مُجْدٍ غير ذلك. فعل سبيل المثال، تشعر فاريشتا[١] بالقلق على مستقبل أطفالها، حيث قالت لنا «لا توجد حقوق للإنسان في أفغانستان، والأطفال لا يستطيعون الذهاب إلى المدرسة، والحياة محفوفة بالمخاطر هناك. ولكن الحياة تحفها الأخطار في الهند أيضاً، وأطفالي لا يستطيعون الذهاب إلى المدرسة هنا لأننا لا نقدر على دفع المصروفات. إنني أتمنى أن تنتقل أسرتي للإقامة في كندا». وتشتد الرغبة في الانتقال للإقامة بالخارج عند الآخرين الذين لهم أصلاً أقارب مقيمون في أمريكا الشمالية وأوروبا وأستراليا. وقد أخبرتنا أسرة مسعود بأنهم لم يعد لهم أي أقارب في أفغانستان على حد علمهم، ولكنهم على اتصال بأفراد عائلتهم المقيمين في الولايات المتحدة وكندا.

أما أسرة إبراهيم فقد قدمت إلى نيودلهي من كابول عام ١٩٩٠. وكان إبراهيم في البداية يظن أنهم لن يبقوا في الهند أكثر من شهرين حتى تهدأ الأمور في أفغانستان، ولكنهم سرعان ما بدأوا يفكرون في إعادة التوطين. وفي السادس من أغسطس/آب ٢٠٠١، تلقت الأسرة خطاباً من السفارة الأمريكية في نيودلهي يخطرها بمنحها الفرصة للانتقال للإقامة في ريتشموند بالولايات المتحدة. وهكذا، وبعد أحد عشر عاماً من عدم الاستقرار، بدأت الأسرة تخطط لمستقبلها، وسرت بنات إبراهيم الأربعة المراهقات سروراً بالغاً، وبدأن يتطلعن لاستكمال تعليمهن، والدخول في مجال الحياة الوظيفية. ولكن أفراد الأسرة أيضاً اعترفوا بأنهم يؤسفهم أن يتركوا الهند، وأكثر ما يحزنهم أن يتركوا أصدقاءهم الذين عرفوهم فيها. وفي صباح الحادي عشر من سبتمبر/أيلول استقل إبراهيم وعائلته طائرة متجهة إلى واشنطن، ولكن في أثناء الرحلة وقعت أحداث نيويورك فتم تحويل مسار الرحلة إلى كندا.

وكان إبراهيم وأسرته من آخر الأفغان الذين تم إعادة توطينهم في الولايات المتحدة: لكن الكثيرين من الأفغان في نيودلهي ما زالوا يرون إعادة التوطين على أنه الفرصة الواقعية الوحيدة للاستقرار على المدى الطويل، وما زال البقاء في الهند مجرد حل مؤقت، والكثيرون غير مقتنعين بأنهم سيتمكنون من العودة إلى أفغانستان. وليس من الواضح حتى الآن ما إذا كانت أمام هؤلاء أي فرصة لإعادة التوطين أم لا.

مارتا بيفاند وسيري أوبن طالبتان بالصف الثالث بقسم الجغرافيا بجامعة لندن. وقد قضيتا شهر أغسطس/آب ٢٠٠١ في نيودلهي لإجراء بحوث عن اللاجئين الأفغان في إطار الرسالة المطلوب تقديمها للتخرج.
عنوان البريد الإلكتروني: c.oeppen@ucl.ac.uk ، m.bivand@ucl.ac.uk

١ تم تغيير جميع الأسماء الحقيقية.



الاستبعاد والإرهاب واتفاقية اللاجئين

بقلم: مونيت زارد

ICRC/Till Mayer

في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول وجهت الحكومات في مختلف أنحاء العالم انتباهها إلى مكافحة خطر الإرهاب العالمي.

نظراً للإحساس بالتهديد الذي نجم عن الهجمات والاعتقاد بأن الخاطفين استغلوا المجتمعات المفتوحة الليبرالية لارتكاب أفعالهم الشنعاء فقد تم تشديد المناخ أمام اللاجئين وطالبي اللجوء الذي كان أصلاً مقيداً بالنسبة لهم، وذلك باسم الأمن. وعلى الرغم من أن الخاطفين التسعة عشر لم يكن بينهم لاجئ ولا طالب لجوء فقد غذت هذه الهجمات النظرة العامة إلى اللاجئين على أنهم مجرمون وعناصر غير مرغوب فيها في المجتمع. والمفارقة هنا كما أشار رود لبرز هي أن اللاجئ هو غالباً أول من يروح ضحية الاضطهاد والإرهاب. ومن التحديات الصعبة التي تواجه الحكومات ودعاة الحقوق الذين يقومون بمتابعة الحكومات الآن الحفاظ على الحقوق والقيم التي تكمن في قلب المجتمعات الديمقراطية (ويمثل مبدأ اللجوء فيها حجر الزاوية)، وفي نفس الوقت اتخاذ ما يلزم من تدابير لحماية المواطنين والمؤسسات.

وقد شهدت الشهور الأخيرة تصاعداً في الاتجاه نحو الربط بين اللاجئين وطالبي اللجوء وبين الأعمال الإرهابية. ومن ذلك أن قرار مجلس الأمن رقم ١٣٧٣ (المعتمد في ٢٨ سبتمبر/أيلول ٢٠٠١)، الذي يمثل ركيزة استجابة المجتمع الدولي لخطر الإرهاب في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، يتضمن إشارتين صريحتين إلى ضرورة حماية نظام الحماية الدولية للاجئين من العبث به على أيدي الإرهابيين[1]. وإذا كان إدراج الحاجة إلى الالتزام بالمعايير الدولية لقانون حقوق الإنسان موضع الترحيب، فإن القرار يؤكد على المفهوم القائل بأن مؤسسة اللجوء تعد إلى حد ما ملاذاً للإرهابيين. وقد أدى هذا القرار بدوره إلى موجة من القوانين والتشريعات الجديدة والمقيدة على المستوى الوطني (بما في ذلك احتمال اعتقال غير المواطنين المتهمين بأنشطة إرهابية لأجل غير مسمى في بعض الدول مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة) قد يتمخض عنها عدد من المشاكل للاجئين وطالبي اللجوء.

فقرات الاستبعاد

قانون اللجوء الدولي أبعد من أن يكون عباءة يختفي تحتها مرتكبو الأعمال الإرهابية، حيث يستبعد صراحة من نطاق الحماية كل من انتهكوا حقوق الإنسان للآخرين أو ارتكبوا جرائم خطيرة أخرى. وقد كانت مذابح الإبادة النازية وجرائم الحرب ماثلة في أذهان الحكومات التي صاغت الإطار الجديد لقانون حقوق الإنسان واللجوء في السنوات التي أعقبت الحرب العالمية مباشرة، بما في ذلك اتفاقية ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين، حيث رأت أن مثل هذه الحالات «غير المستحقة» يجب منعها من المطالبة بالحصول على وضع اللجوء. ومن ثم فإن الاتفاقية تتضمن ما

يسمى بفقرات الاستبعاد – المادة 1(و) – التي تنص على استبعاد أي إنسان ارتكب مثل هذه الجرائم من الحماية التي يمنحها نظام اللجوء الدولي. وتشير فقرات الاستبعاد إلى أن نصوص اتفاقية ١٩٥١ للاجئين «لا تنطبق على أي شخص يثبت أن هناك مبررات قوية لاعتبار أنه:

أ) ارتكب جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية، حسب تعريف الصكوك الدولية الموضوعة للفصل في أمر هذه الجرائم؛

ب)ارتكب جريمة خطيرة غير سياسية خارج دولة اللجوء قبل دخوله هذه الدولة كلاجئ؛

ج) مدان بأعمال تتنافى مع أغراض الأمم المتحدة ومبادئها.»

وبعد أن تعرضت فقرات الاستبعاد للتجاهل لسنوات طويلة،[٢] برزت بقوة في مقدمة الأولويات الدولية عندما كشفت أزمة البحيرات العظمى عام ١٩٩٤ عن العواقب الوخيمة التي تترتب على عدم إعطاء الاهتمام الواجب لمسألة تطبيق فقرات الاستبعاد. ولما أدرك المجتمع الدولي أن الحماية الدولية تُمنَح لمرتكبي مذابح الإبادة وأن المساعدات الإنسانية تستغل لدعم آلة الحرب لميليشيات الهوتو، ثارت التساؤلات والشكوك حول سلامة نظام حماية اللاجئين بأكمله.

وتشعر الحكومات ومفوضية شؤون اللاجئين بقلق مشروع فيما يتعلق بضمان ألا يسيء الإرهابيون استغلال النظام الدولي للجوء، وهو القلق الذي يرجع إلى اهتمام بعيد المدى باللاجئين وطالبي اللجوء الصادقين. ولكن من المهم ألا تصبح فقرات الاستبعاد سبيلاً آخر أمام الدول لمنع الوصول إلى الحماية الدولية، بتوسيع الأسباب التي يمكن على أساسها استبعاد اللاجئين وتضييق حقوقهم الإجرائية. ويلاحظ أن الاستبعاد يمثل أكثر العقوبات تطرفاً في قانون اللجوء الدولي، وينطوي على إلغاء الحماية من الإرجاع القسري إلى بلد يتعرض فيه اللاجئ للاضطهاد[٣]. ولذلك فمن المهم أن يتم تفسير فقرات الاستبعاد في إطار ضيق، وألا يُلتجأ إليها إلا في حالة وجود دليل واضح وقاطع على وجود مسؤولية فردية عن جريمة خطيرة محددة في فقرات الاستبعاد. أي أن الإجراءات التي يتخذ بها قرار الاستبعاد والأسباب الموضوعية التي يمكن على أساسها استبعاد اللاجئين من الحماية الدولية يجب التعامل معها بطريقة تُحترَم معها حقوق اللاجئين.

توسيع أسباب الاستبعاد: تعريف الإرهاب

كما يقال دائماً، فإن الإرهابي في مفهوم شخص ما قد يكون مناضلاً في مفهوم آخر.

إن الإرهابي في مفهوم شخص ما قد يكون مناضلاً في مفهوم آخر.

وإذا كان المجتمع الدولي متفقاً على إدانة لأحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول باعتبارها أسوأ صور الإرهاب، فإن تداعيات هذه الأحداث ألهبت الجدل مرة أخرى حول تعريف جوهر الإرهاب على وجه الدقة. فليس هناك تعريف مقبول دولياً لهذا المصطلح؛ ومن ثم فليس بغريب أن يصبح عقبة محورية في المفاوضات التي تجرى حول إبرام اتفاقية شاملة بشأن الإرهاب الدولي. وللأمم المتحدة حالياً اثنتا عشر اتفاقية تتناول أنواعاً مختلفة من التهديدات الإرهابية تتعلق بسلامة الملاحة الجوية أو البحرية، واستخدام المتفجرات التخليقية، وأمن الدبلوماسيين واحتجاز الرهائن. وهذه الفجوة الدولية تعني أن التشريعات التي اعتمدت على المستوى الوطني، خصوصاً في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، تميل إلى استخدام التعريفات الواسعة الفضفاضة للإرهاب، وينشأ عن هذه التدابير احتمال أن يجد اللاجئون الحقيقيون أنفسهم غير قادرين على الانتفاع بنظام الحماية الدولية.

فعلى سبيل المثال نجد أن قانون الأمن ومكافحة الإرهاب والجريمة الصادر في المملكة المتحدة عام ٢٠٠١ يوسع من تعريف الإرهاب بحيث يشمل كل من لهم «صلات» بأي منظمة إرهابية دولية (جزء ٢١ (٢) (ج)). وتعتبر هذه الصلات، حسب تعريف القانون، قائمة إذا كان هذا الشخص «يؤيد أو يساعد» تلك المنظمة (س ٢١ (٤)). ويلاحظ أن غموض هذه المصطلحات يخلق احتمال أن يجد طالبو اللجوء أنفسهم موصومين بالإرهاب بسبب انتماءاتهم أو صلاتهم السياسية أو العرقية أو الدينية. وقد أشار أحد المعلقين إلى أن « ... التعريف الجاري للإرهاب أو تهديد الأمن القومي يمكن أن يعني أي شيء أو لا شيء على الإطلاق، ... فقد يعني أن كردياً ما يتعاطف مع حزب العمال الكردستاني في تركيا، والمعروف أن كثيرين من الأكراد، إن لم يكن جميعهم، متعاطفون مع هذا الحزب، ومثل ذلك ينطبق أيضاً على التاميل ونمور تحرير إيلام التاميل، وعلى الكشميريين والنضال ضد الاحتلال الهندي، إلخ»[٤].

وعلى نفس المنوال نجد في الولايات المتحدة أن «قانون توحيد أمريكا ودعمها بتوفير الأدوات الملائمة المطلوبة لاعتراض الإرهاب ومنعه» (المعروف أيضاً باسم قانون «باتريوت» وهي كلمة معناها «وطني» ولكنها هنا مجموعة الحروف الأولى من ألفاظ عنوان القانون) (H. R. 3162) يوسع من نطاق الأنشطة المتعلقة بالإرهاب، ويشمل الدعم المادي للمشروعات الإنسانية للمنظمات المسجلة على قائمة المنظمات الموصوفة بالإرهاب لدى وزير الخارجية الأمريكي. ومما يثير القلق أكثر من ذلك أن قانون توحيد أمريكا يسمح كذلك باعتقال وترحيل غير المواطنين الذين يقدمون المساعدات المشروعة للمنظمات التي لا توصف رسمياً بأنها منظمات إرهابية. ومن ثم فإن العبء يقع بصورة مجحفة على المهاجر في إثبات أنه لم يكن يعرف وما كان له أن يعرف أن مساعدته ستدعم نشاطاً إرهابياً، وهذا أمر إشكالي بشدة نظراً لاتساع تعريف النشاط الإرهابي المستخدم في القانون. وكما حذر دعاة الحقوق، فإن النشاط الإرهابي بهذا المعنى يمكن أن يتضمن الآن استخدام السلاح أو «غيره من الأدوات الخطرة» لإحداث «تدمير مادي بالممتلكات»،[٥] مما يعني احتمال إدراج أعمال العصيان المدني التي تمثل عنوان المنظمات الداعية للحقوق، مثل منظمة السلام الأخضر، والمظاهرات المناهضة للعولمة.

الإرهاب في اتفاقية اللاجئين

الإرهاب في حد ذاته ليس مذكوراً صراحة في اتفاقية اللاجئين. ولكن طبقاً للمادة ١و(أ) قد يجد الإرهابيون أنهم مستبعدون لوجود مبررات قوية لاعتبار أنهم ارتكبوا «جريمة ضد الإنسانية» (ومن المؤكد أن أعمال الحادي عشر من سبتمبر/أيلول ترقى إلى هذا المستوى). وقد يصطدمون بالمادة ١ و(ج) التي تستبعد منح الحماية الدولية للأشخاص الذين ربما ارتكبوا أعمالاً تتنافى مع أغراض الأمم المتحدة ومبادئها. ونظراً لاحتمال اتساع نطاق لهذا النص (الذي يذكر «الأعمال» لا «الجرائم») فإن مفوضية شؤون اللاجئين تقترح بإصرار تفسيره تفسيراً مقيداً. ومن الممكن أن يؤدي اعتماد قرار مجلس الأمن ١٣٧٧ في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠١، الذي يشير إلى أن أعمال الإرهاب الدولي تتنافى مع أغراض ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه، إلى توسيع كبير في استخدام هذه الفقرة لاستبعاد لاجئين متهمين بالإرهاب.

وهناك فقرة بعينها من فقرات الاستبعاد تعد أكثر وروداً من غيرها في المعركة مع

الإرهاب، وهي الفقرة ١و(ب) التي تمنع الحماية التي يخولها قانون اللجوء الدولي عمن ارتكبوا جرائم خطيرة غير سياسية خارج دولة اللجوء. ويماثل هذا النص نصاً آخر في المادة ١٤(٢) في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمقصود منها ضمان ألا يلجأ المجرمون الذين يجوز تسليمهم إلى طلب الحصول على وضع اللاجئ فراراً من المقاضاة. ويعد تفسير هذا النص وتطبيقه من أعقد التحديات التي تواجه صناع القرار اليوم؛ فمن الأهداف المحورية لاتفاقية اللاجئين توفير الحماية للمضطهدين على أساس أنشطتهم السياسية، والمعروف أن الإرهابيين كثيراً ما يؤكدون على الدوافع السياسية لجرائمهم، ومن هنا فعلى صانعي القرار أن يسلكوا مسلكاً دقيقاً وحساساً لتحديد ما إذا كانت الجريمة «سياسية» ومن ثم تتطلب الإعفاء من الاستبعاد، أو جريمة تجعل مرتكبها غير مستحق للحماية كلاجئ. ومن الجوانب الأساسية في قدرة صناع القرار على التعامل بإنصاف وفعالية مع هذا الأمر أن ينظروا في كافة عناصر القضية المعنية – بما في ذلك أسباب الإدراج وأسباب الاستبعاد. فالدراسة الشاملة لجميع الظروف المحيطة بطلب اللجوء المقدم من أي شخص الصادرة حديثاً في المملكة المتحدة تلغي النظر الموضوعي في طلبات اللجوء إذا وافق وزير الخارجية على أن استبعاد صاحب الطلب من شأنه أن يفضي إلى «المصلحة العامة».[٨] وأن المادة ١و أو المادة ٣٣(٢) (نصوص الاستبعاد في اتفاقية ١٩٥١) تنطبقان عليه. ويلاحظ أن استبعاد أي شخص بدون النظر في طلب اللجوء المقدم منه على الإطلاق يتنافى مع منطوق وروح اتفاقية ١٩٥١. وفي الولايات المتحدة نجد بواعث للقلق مشابهة تتعلق بمسألة استخدام الموانع القانونية لمنع الأشخاص المتهمين بعضويتهم في منظمات توصف بالإرهابية من مجرد التقدم بطلب لحمايتهم كلاجئين. وكثيراً ما تكون عملية توصيف جماعات بعينها بأنها منظمات إرهابية تحركها الاعتبارات السياسية واعتبارات خاصة بالسياسات الخارجية أكثر من الاهتمام بالقضايا الإنسانية التي يجب أن تقف وراء طلب اللجوء.

وتقترب هذه الإجراءات بدرجة خطيرة من إلصاق الاتهام بشخص ما على أساس الارتباط لا غير، ومن الواضح أنها تتناقض مع الطبيعة الفردية بالضرورة لإجراءات

إن السنوات الخمسين التي مرت على قانون اللجوء والتقاليد التي نفخر بها في تقديم الملجأ لمن يحتاجون إليه يجب ألا نتجاوزها.

تسمح لصانع القرار بوضع أي مزاعم حول سلوكه مسلكاً إجرامياً أو اتهامه بالإرهاب في إطارها الشامل. وهذا هو النهج الذي أكدت عليه مجدداً عملية التشاور الدولية التي تمت مؤخراً بتأكيدها على الحاجة إلى اتباع نهج شامل في تطبيق فقرات الاستبعاد[٦].

الالتفاف حول قانون اللجوء

ولكن حتى قبل الحادي عشر من سبتمبر/أيلول كانت مفوضية شؤون اللاجئين تجد أنها مضطرة لتحذير الدول التي تبحث عن طريق سريع للحد من النظر في طلبات اللجوء من «استخدام الاستبعاد لاختبار الأهلية». ولاحظت المفوضية أن هذه الممارسات لا تتفق مع الطبيعة الاستثنائية لفقرات الاستبعاد، وتثير خطر «المساس بالتقدير الدقيق لكل العوامل ذات الصلة التي يجب أن تدخل في أي قرار بالاستبعاد»[٧]. وفي أعقاب تداعيات الحادي عشر من سبتمبر/أيلول قد يشتد هذا التوجه (بتجاهل النظر في وضع طالب اللجوء لمجرد الدفع باستبعاده). والمعروف أن التشريعات الاستبعاد. ويلاحظ أن التطبيق السليم لفقرات الاستبعاد يدعو إلى فحص أنشطة طالب اللجوء في علاقتع بمنظمة ما، ودوره الموضوعي في ارتكاب أفعال تستوجب الاستبعاد. وكما ذكر مجلس اللوردات في المملكة المتحدة،[٩] فلا يجوز استبعاد أي شخص من الاتفاقية لمجرد أن أفعاله توصف بأنها «إرهابية»، فمن الضروري أن تكون هناك مبررات قوية للاعتقاد بأنه ارتكب جريمة تستوجب الاستبعاد بمقتضى المادة ١و[١٠].

والخلاصة أنه إذا كان من المهم الإقرار بأن للدول مصلحة أمنية مشروعة في ضمان ألا يستغل الإرهابيون وغيرهم من المجرمين نظام الحماية الدولية، فمن الضروري في نفس الوقت ألا تؤدي أي تدابير تتخذ في هذا الصدد إلى تقويض النظام نفسه. ولنتذكر أن اتفاقية ١٩٥١ توفر للدول الأدوات التي يمكن بها ضمان التوفيق بين مصالحها الأمنية ومصالح الفارين من الاضطهاد والرعب، كما أن السنوات الخمسين التي مرت على قانون اللجوء والتقاليد التي نفخر بها في تقديم الملجأ لمن يحتاجون إليه يجب ألا نتجاوزها أو نلتف حولها رداً على أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول.

مونيت زارد محللة سياسية بمعهد سياسات الهجرة في واشنطن
عنوان البريد الإلكتروني:
mzard@migrationpolicy.org

١ يأتي هذا القرار بعد سلسلة من القرارات السابقة، أهمها قرار الجمعية العامة الصادر عام ١٩٩٦ بشأن تدابير القضاء على الإرهاب الدولي وملحقه المعنون «إعلان تكميلي لإعلان ١٩٩٤ بشأن القضاء على الإرهاب الدولي». ويمكن الرجوع إلى هذا القرار A/Res/51/210 بتاريخ ١٧ ديسمبر/كانون الأول على الموقع التالي على الإنترنت: www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm.

٢ أصدرت مفوضية شؤون اللاجئين المبادئ العامة الخاصة بتطبيق فقرات الاستبعاد لأول مرة في عام ١٩٩٦ («فقرات الاستبعاد: مبادئ عامة بشأن تطبيق الفقرات»، مفوضية شؤون اللاجئين، جنيف، ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٦).

٣ ولكن من المهم ملاحظة أن تحريم الإرجاع القسري الوارد في اتفاقية القضاء على التعذيب ينطبق دون استثناء.

4 مذكرة مقدمة من المحامي نيكولاس بليك إلى اللجنة المختارة المعنية بالشؤون الداخلية بمجلس العموم في ١٥ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠١ في الفقرة ١٣. www.parliament.the-stationary-office.co.uk/pa/cm/200102/cmselect/cmh../351ap04.ht

٥ من الأجزاء المهمة المتعلقة بهذه المناقشة الجزء ٤١١ من قانون حماية أمريكا الذي يعدل الجزء ٢١٢(أ)(٣)(ب) من قانون الهجرة والجنسية (8 U.S.C. 1182(a)(3)).

٦ انظر موجز نتائج اجتماع المائدة المستديرة للخبراء في لشبونة في ٣-٤ مايو/أيار ٢٠٠١، بتاريخ ٣٠ مايو/أيار ٢٠٠١ EC/GC/01/2track/1.

٧. تقرير عن المادة ١و – فقرات الاستبعاد»، اللجنة الدائمة التابعة للجنة التنفيذية لمفوضية شؤون اللاجئين، يونيو/حزيران ١٩٨٨، الجزء ج، الفقرة ١٥(i).

٨ قانون الأمن ومكافحة الإرهاب والجريمة لعام ٢٠٠١ الصادر في ١٤ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠١ – الفقرة ٣٢(١). ويمكن الرجوع إليه على الموقع التالي على الإنترنت: www.hmso.gov.uk/acts/acts2001/10024--e.htm.

٩ مجلس اللوردات في ٢٢ مايو/أيار ١٩٩٦:
T v SSDH, (1996) 2 All ER 865, (1996) 2 WLR 766.

١٠ تشير تفسيرات مفوضية شؤون اللاجئين للفقرة ١و، كما يشير المعلقون وممارسات معظم الدول، إلى أن مجرد العضوية في جماعة أو منظمة ما ليس أساساً كافياً لاستبعاد أي شخص إلا في ظروف استثنائية. لكن مفوضية شؤون اللاجئين تقبل الاحتمال القائل بأنه في عدد محدود من القضايا «حيث تكون أغراض بعض الجماعات أو التنظيمات الإرهابية وأنشطتها وأساليبها ذات طبيعة عنيفة وسيئة السمعة بصفة خاصة، يمكن أن تعد العضوية – إذا كانت طوعية – مبرراً كافياً للاستبعاد. «المبادئ العامة الصادرة عن مفوضية شؤون اللاجئين» (ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٦)، في الفقرة ٤٧.

عمليات الفرز في أثناء التدفق الجماعي للاجئين: تحدي الاستبعاد والفصل

بقلم: بونافينتوري روتينوا

لا جدال في أن الأشخاص غير المستحقين للحماية الدولية في مواقف التدفق المختلط لجموع السكان يجب استبعادهم من وضع اللجوء، كما يجب فصل من يهددون الحماية عن اللاجئين العاديين[١]. ويرى البعض أن هناك اتفاقاً في الرأي بدأ يتكون في أوساط القانونيين المعنيين باللاجئين بشأن طبيعة الأشخاص الذين يجب أن يخضعوا لهذا الفصل[٢].

إلا أن الأوضاع في أفغانستان كشفت عن مجموعة من الصعوبات القانونية والعملية في هذا الصدد، منها أن عدد الأفغان الذين حاولوا عبور الحدود في أثناء عملية «الحرية الدائمة» لم يبلغ الحد الذي كان متوقعاً، ومع ذلك فقد أثار احتمال التدفق الجماعي مرة أخرى مسألة كيفية الفصل بين المدنيين العاديين والأشخاص الذين لا يستحقون الحماية الدولية بموجب قوانين اللجوء. ويتضمن هؤلاء في سياق أفغانستان أعضاء تنظيم القاعدة الذين دبروا أو نفذوا الأنشطة الإرهابية التي أشعلت فتيل الحرب ومضيفيهم من نظام طالبان ومن عاونهم فيما قاموا به. والآن وبعد أن فر كثيرون من مقاتلي طالبان والقاعدة من أفغانستان، أصبح على كثير من الدول أن تقدر نوعية المشاركة في إدارة طالبان أو أنشطة تنظيم القاعدة التي تستدعي استبعاد الأشخاص من الحصول على وضع اللجوء.

وإذا لم تكن الحاجة إلى هذا الفصل قد برزت كملمح واضح في التقارير الصادرة من المنطقة، فهناك تساؤلات محددة متعلقة بهذا الموضوع يجب طرحها، لما لها من صلة بالحوار المستقبلي حول هذا الموضوع مثل ما لها صلة بالأوضاع الراهنة، وهي: ما هي طبيعة السلوك أو الخصائص التي تستدعي الفصل أو الاستبعاد؟ وهل العضوية الحالية أو السابقة في تنظيم القاعدة أمر كاف يستدعي الفصل أو الاستبعاد؟ وكيف يمكن إجراء الفصل أو الاستبعاد في مواقف التدفق الجماعي؟ وما الذي ينبغي عمله لطالبي اللجوء الذين تم فصلهم/استبعادهم؟ ومن له الصلاحية أو عليه المسؤولية اللازمة لرعاية الأشخاص الذين تم فصلهم؟

وتسترجع هذه المقالة تجربة مشابهة من القارة الأفريقية، لتكشف عن كيفية التعامل مع هذه القضايا المذكورة وتقدم بعض المقترحات حول كيفية حل معضلات الفصل والاستبعاد في مواقف التدفق الجماعي.

الظروف القانونية والواقعية للاستبعاد/الفصل

تتسم الأحكام الواردة في صكوك اللجوء التي تنطبق على أفريقيا بالوضوح إلى حد معقول بشأن هوية من يجب استبعادهم من وضع اللجوء[٣]. لكن الحالات الفعلية للأفراد الذين تم استبعادهم، خصوصاً من يزعم أنهم مقاتلون، تثير الجدل وتلقي الضوء على صعوبات نظرية في المفهوم نفسه.

ومن أبرز الأمثلة على ذلك إلقاء القبض على لاجئَين بوروندِيَين في تنزانيا في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٠، لحيازتهما أسلحة ولما زعم عن اشتراكهما في أنشطة عسكرية في بوروندي. وقد قامت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بدراسة الدلالات القانونية لهذه الحالة لتحديد ما إذا كان المقبوض عليهما لاجئَين أم مجرد شخصين يدخلان ضمن نطاق اهتمامات المفوضية. وقال أحد الآراء إن المقاتلين لا يمكن أن يكونوا لاجئين، وإن الفرد الذي يشارك مشاركة نشطة بمحض إرادته في الصراع المسلح لا يدخل ضمن نطاق الالتزامات التي يتم بموجبها حماية اللاجئين. ومتى وجد هذا الشخص على أرض دولة محايدة غير متحاربة، فيجب ألا يعامل وفقاً لمعايير قوانين اللجوء. أما الرأي الآخر فيقول إن مجرد عودة اللاجئين للقتال في مواطنهم الأصلية لا يجعلهم يفقدون وضع اللجوء؛ لأن وضع اللجوء لا ينتفي إلا في وجود أحد المبررات الخمسة الواردة في اتفاقية اللاجئين، وليس من هذه المبررات عودة اللاجئين إلى بلادهم حيث يتحولون إلى مقاتلين. وهكذا فإن اللاجئين الذين يعودون إلى مواطنهم الأصلية ثم يرجعون منها ثانية (حتى ولو كانوا قد ذهبوا إليها كمقاتلين) يظلون مدرجين ضمن اختصاصات المفوضية كلاجئين.

إجراءات الاستبعاد والفصل

في أوضاع التدفق الجماعي، يكون الإجراء المعتاد لتحديد وضع اللجوء هو التقرير الجماعي لأول وهلة ودون تحرٍ؛ وواقع الحال أن الدولة تعترف بوضع اللجوء على أساس الظرف الموضوعية البادية للعيان في الموطن الأصلي التي أدت إلى الخروج الجماعي منها. والغرض من ذلك هو ضمان تهيئة الأمان وإتاحة الفرصة لتوصيل المعونات لطالبي اللجوء في الوقت المناسب.

لكن الاعتراف الجماعي بوضع اللجوء يشوبه بعض العيوب، منها صعوبة استبعاد العناصر الإجرامية وغيرها ممن لا يستحقون الحماية الدولية. ويلاحظ أن الإجراءات الحكومية المفاجئة لتجنب استضافة العناصر الإجرامية بين صفوف اللاجئين دائماً ما يكون لها نتائج خطيرة على طالبي اللجوء.

> استبعاد العناصر المسلحة غير المستحقة للجوء من صفوف اللاجئين المدنيين أمر بالغ الخطورة.

والمثال على ذلك هو القرار الذي اتخذته جمهورية أفريقيا الوسطى عام ١٩٩٧ بمنع دخول جميع طالبي اللجوء الرونديين؛ بقصد منع دخول الأشخاص الذين زعم أنهم كانوا ضالعين في المذابح التي تمت في رواندا. فأثار هذا القرار الجدل بين أعضاء مفوضية شؤون اللاجئين العاملين في أفريقيا الوسطى وزملائهم في جنيف حول كيفية التمييز بين

اللاجئين الحقيقيين ومن يجب استبعادهم والفصل بينهم. ولم تتراجع سلطات جمهورية أفريقيا الوسطى عن القرار إلا بعد أن تعهدت مفوضية شؤون اللاجئين بتقديم الموارد البشرية والمادة الكافية لفرز اللاجئين وعزل العناصر الإجرامية عنهم.

آليات الفصل/الاستبعاد

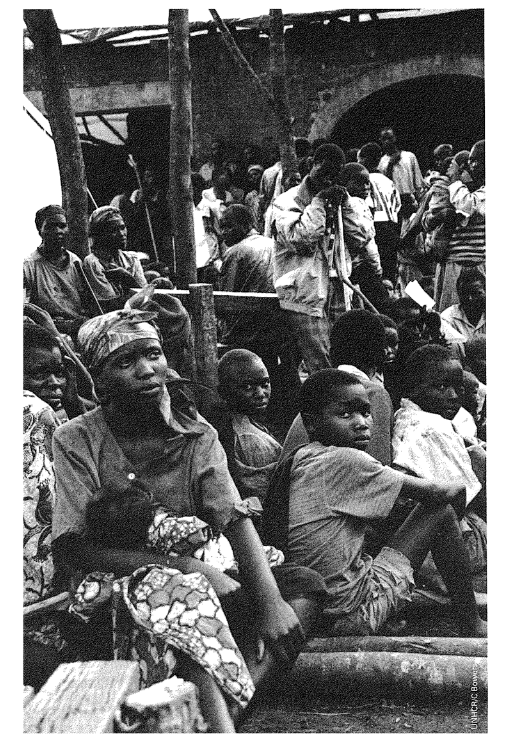
إن تطبيق منهج التقرير لأول وهلة دون تحريات للسماح بدخول طالبي اللجوء يعني أنه متى اعتبر الفصل والاستبعاد ضرورياً، فإنهما يتمان بالضرورة بعد أن تكون العناصر المستهدفة قد اختلطت فعلاً باللاجئين الحقيقيين في المستوطنات. وقد ثبت في هذه المرحلة أن استبعاد العناصر المسلحة غير المستحقة للجوء من صفوف اللاجئين المدنيين أمر بالغ الخطورة. والمثال على ذلك هو محاولة استبعاد العناصر المسلحة من جموع اللاجئين الروانديين الضخمة في شرقي زائير في عام ١٩٩٤. فعلى الرغم من أنه لوحظ أن وجود الميليشيات المسلحة كان يمثل أكبر تهديد للاجئين، فقد اعتُرف أيضاً بأن فصلهم عن بقية اللاجئين أمر معقد يتطلب استخدام القوة. وقد رفض مجلس الأمن العديد من الخيارات العسكرية التي اقترحها أمين عام الأمم المتحدة، مثلما رفضتها الدول التي سبق أن طلبت تقديم القوات لها، الأمر الذي دعا الأمين العام لمطالبة مفوضية شؤون اللاجئين بتوفير الأمن لهذه الجموع. وعلى هذا الأساس تم تشكيل القوة الطارئة لفرض الأمن في المخيمات في زائير في فبراير/شباط ١٩٩٥ لتوفير الأمن للاجئين دون فصلهم عن العناصر غير المستحقة للجوء.

وهناك أيضاً إمكانية حدوث مقاومة لعملية الفصل، حتى في غير وجود العوامل التي كانت قائمة على وجه التحديد في شرقي زائير (التواطؤ من جانب السلطات المحلية وانتفاء مبادئ الحماية). وقد اتضح ذلك في عام ١٩٩٦ عندما حاولت الحكومة التنزانية نقل الأشخاص الذين زعم أنهم مجرمون إلى الحدود الرواندية، فاستدعى الأمر وجود قوات الشرطة الخاصة بمكافحة الشغب وقوات الجيش لقمع أعمال الشغب بين اللاجئين. وعندما أرادت الحكومة أن تنقل إلى دار السلام أحد زعماء اللاجئين، عقب الإعداد لنقله إلى بلد آخر لإعادة توطينه فيه، شك اللاجئون في أنه قد يسجن أو يرسل إلى رواندا، فهددوا بالقيام بأعمال عنف إلى أن سمحت الحكومة لعدد من الشهود بمرافقته إلى دار السلام وتوديعه حتى استقل طائرة متجهة إلى بلد إعادة التوطين. وتبين هذه الأحداث أن فصل اللاجئين، حتى عندما يكون مشروعاً، عملية حساسة تتطلب التعامل معها بحرص كبير.

ماذا بعد الاستبعاد/الفصل؟

يمكن من الناحية النظرية مطالبة المستبعدين من وضع اللجوء، ممن لا يدخلون ضمن اختصاصات مفوضية شؤون اللاجئين، بمغادرة أراضي الدولة المضيفة. إلا أن هذا يستحيل في أغلب الأحيان بسبب خطر التعرض للاضطهاد والتعذيب الذي يواجهونه في بلادهم الأصلية. كما أن مجرد طردهم يحرمهم من أي فرصة لقبول إعادة توطينهم في أي دولة ثالثة. وعندئذ ماذا يمكن للحكومات المضيفة أن تفعل؟

من الخيارات القائمة في هذه الحالة طرد اللاجئين الذين تم استبعادهم وفصلهم بموجب المادة ٣٢ من اتفاقية ١٩٥١ إذا كانت الأنشطة التي أدت إلى فصلهم تمثل تهديداً للأمن القومي أو النظام العام. ولكن حتى عندما تمثل أنشطة الأشخاص الذين تم فصلهم الحد الأدنى من تهديد الأمن القومي، فلا يمكن بموجب قانون حقوق الإنسان إعادة هؤلاء الأشخاص إلى مواطنهم الأصلية إذا كانوا لا يزالون يواجهون احتمال التعرض للاضطهاد أو التعذيب. وإذا لم تكن هناك دولة ثالثة مستعدة لاستقبالهم، وهو احتمال بعيد جداً، فلا خيار عندئذ أمام الدولة المضيفة في أن تسمح لهم بالبقاء داخل أراضيها.



لاجئون روانديون، جمهورية الكونغو الديمقراطية، ١٩٩٧

الخيار الثاني هو احتجاز الأشخاص الذين تم فصلهم، وهذا هو ما أخذت به تنزانيا في عام ١٩٩٦ عندما أنشأت مقراً للاحتجاز في مويسا الواقعة في منطقة كاجيرا. وكان الغرض منه أن تصبح مويسا مكاناً لاستضافة المذنبين بترهيب إخوانهم، أي اللاجئين

يثير احتجاز الأشخاص الذين تم فصلهم في تنزانيا عدداً من التساؤلات

الرونديين الذين كانوا يجبرون رفاقهم من اللاجئين على عدم العودة إلى رواندا أو يقنعونهم بذلك بشكل أو بآخر. وبعد أن تمت عملية الإرجاع الجماعي في ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٦، استخدم مقر الاحتجاز لاستضافة الرونديين الذين قالوا إنهم يخشون على حياتهم إذا ما أعيدوا إلى رواندا. ومنذ صدور قانون اللاجئين في عام ١٩٩٨، أصبحت مويسا مكاناً لاحتجاز المقاتلين إلى جانب طالبي اللجوء واللاجئين.

ويثير احتجاز الأشخاص الذين تم فصلهم في تنزانيا عدداً من التساؤلات، إذ يؤدي الفصل في واقع الحال إلى تقييد حرية التحرك والإقامة ومن ثم لا يتوافق مع مبادئ القانون الدولي التي تنص على عدم فرض مثل هذه القيود إلى في حالة الضرورة، وعلى ضرورة تناسب الظروف المفروضة مع المشكلة التي يجري التعامل معها. ومن هذه التساؤلات: هل يعد مجرد حيازة الأسلحة سبباً كافياً للاحتجاز بدون محاكمة؟ وكم من الوقت يستمر الاحتجاز؟ ويلاحظ هنا أن الفصل السابع والعشرين من قانون اللاجئين ينص على أن تكون فترة الاحتجاز ثلاثة أشهر، مع السماح بتجديدها بموجب أحكام قانون الاحتجاز الوقائي الصادر عام ١٩٦٢. وكم مرة يمكن أن يتم فيها تمديد الاحتجاز؟

من المسؤول عن الأشخاص الذين يتم فصلهم؟

عندما تحدث عملية الفصل، تطرح التساؤلات حول الصلاحيات والمسؤوليات. ويمكن أن تختلف السلطات حول وضع الأشخاص الذين تم فصلهم، مثلما حدث عام ١٩٩٧ عندما وصلت مجموعة من مقاتلي ماي ماي من زائير إلى تنزانيا، فبدلاً من أن تطلب هذه الجماعة من الجنود اللجوء فقد أرادت الاحتفاظ بوضع أفرادها كمقاتلين. وخلصت اللجنة الدولية للصليب الأحمر إلى أن هؤلاء لا يعدون محاربين لأغراض الصراع المسلح التي يوضحها القانون الإنساني الدولي، ومن ثم لا يدخلون ضمن اختصاصات الصليب الأحمر. أما مفوضية شؤون اللاجئين فلم تتعامل معهم طالما ظلوا يطلبون الاحتفاظ بوضع المحارب، وعبروا عن رغبتهم في العودة واستئناف القتال. ونتيجة لذلك اضطرت حكومة تنزانيا لاستبقائهم في استاد لكرة القدم لمدة عام تقريباً حتى قبلوا بوضع اللاجئ فنقلوا إلى مستوطنة للاجئين.

وعندما تنفض أي وكالة من الوكالات الخارجية، مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر أو مفوضية شؤون اللاجئين، أيديها من الاهتمام بأي فئة من طالبي اللجوء فإن عبء رعايتهم يقع بطبيعة الحال على الدولة المضيفة. وهذا ليس من الإنصاف في شيء، ولكنه هو العبء الذي تواجهه دولة مثل باكستان إذا ما ألقت القبض على مقاتلي طالبان والقاعدة واعتقلتهم.

الخلاصة والتوصيات

إذا كان الاستبعاد والفصل أداتين مناسبتين للتعامل مع مشاكل التدفق المختلط لطالبي اللجوء فهناك صعوبات أخرى تنشأ عندما تحاول دول اللجوء فرز هؤلاء الأشخاص لتطبيق بنود الاستبعاد. وعلى الرغم مما يبدو من وضوح النصوص الواردة في الصكوك الدولية المتعلقة بهذه القضية، فإن الخضوع للاستبعاد في الحالات الفردية ليست أمراً واضحاً بنفس الدرجة.

إننا بحاجة إلى التعامل مع هذه الصعاب بشكل يراعي هموم الدول المضيفة، ويتوافق مع مبادئ اللجوء. وفيما يتعلق بالمتشددين الذين كانوا ينتمون فيما سبق للطالبان أو القاعدة، فأرى أن مجرد العضوية السابقة ليست سبباً كافياً للاستبعاد الفوري أو حتى للفصل، بشرط أن يكون طالب اللجوء مستعداً لنبذ الإرهاب والحرب، وأن يضع السلاح ويصبح لاجئاً «عادياً». ومن هنا فإننا بحاجة إلى التأكيد على التوصيات الصادرة عن الندوة التي عقدتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في فبراير/شباط ٢٠٠١.

لا يستبعد الأشخاص الذين كانوا في السابق أعضاء في تنظيم عسكري من طلب اللجوء ومن الحماية بوصفهم لاجئين. (ولكن) قبل النظر في طلبات اللجوء المقدمة من هؤلاء الأشخاص/الجماعات، يجب السماح بمرور فترة معقولة من الوقت بغرض التأكد من أن هؤلاء الأشخاص قد تخلوا تماماً عن الأنشطة العسكرية، وأنهم ليست لديهم أي نية لاستئناف الحرب[4].

وفي مواقف التدفق الجماعي يجب قبول جميع الأشخاص الذين يصلون إلى الحدود ويطلبون اللجوء على أنهم لاجئون دون تحرٍ عن حالتهم. وبعد ذلك يمكن فرز الأفراد، بحيث لو تبين أنهم ليسوا لاجئين فعندئذ يمكن استبعادهم. وفي الحالات الاستثنائية، كما في حالة وجود أحكام إدانة سبق صدورها عن محكمة دولية، يمكن النظر في الاستبعاد على الفور.

ويجب أن يكون احتجاز الأشخاص الذين يتم فصلهم متوافقاً مع مبادئ قوانين اللاجئين وحقوق الإنسان. ويجب على وجه التحديد أن يكون هناك تناسب بين القيود المفروضة على الأشخاص الذين يتم فصلهم، بما في ذلك القيود المتعلقة بحرية الانتقال، وبين الحفاظ على الطبيعة الإنسانية للجوء كنظام يتسم بالود والأمان، ومنع تخريب مخيمات اللاجئين ونزع السلاح منها وتوفير المكان الآمن للاجئين[5].

ويجب على المجتمع الدولي أن يقدم المساعدات العسكرية والمادية للدول التي تحتاج إلى تنفيذ إجراءات الفصل مثل باكستان. ويجب ألا يترك عبء رعاية الأشخاص الذين يتم فصلهم ملقى على عاتق الدول المضيفة وحدها. وإذا أصبح من المقبول ضرورة فصل اللاجئين غير الحقيقيين، فإن مسؤولية رعاية الأشخاص الذين يتم فصلهم يجب أن يشترك فيها كل من عليه مسؤولية في مجال حماية اللاجئين. وهذه ليست مجرد مسألة اختصاصات أو حتى اعتبارات أخلاقية، وإنما هي مسألة ضرورة وظيفية.

بونافينتوري روتينوا محاضر أول بكلية الحقوق بجامعة دار السلام في تنزانيا. عنوان البريد الإلكتروني:
brutinwa@ucc.ac.tz

1 For various recommendations to this effect see B Rutinwa 'Refugee Protection and Security in East Africa', *Refugee Participation Network*, September 1996, pp11-14.

2 See C Beyani 'International Legal Criteria for the Separation of Members of Armed Forces, Armed Bands and Militia from Refugees in the Territories of Host States', *International Journal of Refugee Law*, Vol 12, Special Supplementary Issue 2000, pp251-271.

3 See the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, Article 1F and the 1969 OAU Convention Governing Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, Article I(5).

4 Overview of Key Conclusions/Recommendations of the UNHCR Regional Symposium on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum, Refugee Status, Camps and other Locations, 26-27 February 2001, Pretoria, South Africa, para 14(b).

5 C Beyani *Op. Cit.*, p265.

ما هي مقومات إعادة بناء الدولة؟

بقلم: بولا ر. نيوبرغ

أثير هذا السؤال مرات لا حصر لها في فترات ما بعد الحرب العالمية الثانية وما بعد الحقبة الاستعمارية وما بعد الحرب البادرة، وها هو ذا يثور اليوم من جديد في أفغانستان خصوصاً فيما بين الدول المانحة والمنظمات الدولية المهتمة بأفغانستان.

وتصر الولايات المتحدة كما تصر دول أخرى على أنه من الممكن التمييز بين إرساء الأمن وبناء الاستقرار السياسي، وبين إعادة البناء المادي وعملية إعادة بناء الديمقراطية - سواء قبل تشكيل التحالف الدولي لمحاربة الإرهاب أو الآن بعد أن أصبح لها وجود عسكري في أفغانستان، ولكنها ترفض القيام بدور رئيسي فيما تطلق عليه باستخفاف عملية بناء الأمة. لكن إعادة بناء الدولة الأفغانية يعني بالضرورة استنهاض الحياة السياسية لدى الأمة الأفغانية، فإذا لم يحدث ذلك فسوف تتقلص فرصة أفغانستان لاسترداد عافيتها، ويصبح من الصعب ضمان الاستقرار الإقليمي في المنطقة.

في عام ١٩٨٩، وهي آخر مرة كان يمكن أن تنتهي فيها الحرب في أفغانستان إلى ما يشبه السلام، حاولت الولايات المتحدة وحلفاؤها التلاعب بمشاعر الولاء المحلية لتقرر من الذي سيتولى الحكم بعد سقوط الحكومة الشيوعية، ولكنها فشلت في ذلك. وبسبب الحكم الفاسد الواهن الذي جاء بعد هذه الحكومة لم يتمكن المواطنون الأفغان من إعادة بناء بلدهم أو إدارته. كما أدت تحركات الولايات المتحدة وحلفائها بصورة جزئية إلى ظهور نظام طالبان، الذي لقي تزمته - المعلن وإن لم يكن يمارس دائماً - تأييداً بين من شعروا أنهم مهملون من جانب الجهات المقدمة للمعونات، التي كانت تستخدم القادة كوسطاء لتوصيل المعونات الإنسانية. وقد كان هذا خطأ فادحاً بدرجة لا يمكن التهوين منها. فعلى الرغم من أن إنقاذ حياة الناس يعد دائماً أهم أمر في أوقات الأزمات، فإن جوهر الأوضاع الطارئة السياسية المعقدة هو الارتباط الدقيق بين الاقتصاد والسياسة، بحيث لو لم تراع عملية تقديم المعونات النتائج السياسية للمعونة فلن ينهض البلد المعني من عثرته.

وتتميز عملية إعادة البناء على نحو فعال ودائم بأنها تحقق دائماً التوازن بين المبادرات المحلية لبناء الثقة السياسية داخل المجتمعات وفيما بين المجتمعات وبعضها، والمبادرات الوطنية لخلق المنفعة العامة للدولة بأكملها. وقد اعتاد الأفغان على اللون الأول من هذه المبادرات، ففي غياب الدولة قامت الأمم المتحدة وشركاؤها بالعمل مع آلاف القرويين وأهالي المدن لإنقاذ الموارد الباقية لخدمة الزراعة والري والتجديد العمراني، وأهم ما في الأمر من أجل إزالة الألغام الأرضية من المناطق المأهولة بالسكان.

وعلى الرغم من أهمية هذه الجهود، فإنها لا تكفي لإعادة بناء الاقتصاد والحفاظ عليه بما يجعل أفغانستان قادرة على النهوض. وهنا تلتقي عملية بناء الدولة مع عملية بناء الأمة، من خلال إنشاء البنية المادية الأساسية والخدمات الاجتماعية وتهيئة البيئة التي تلبي احتياجات الأفغان في ظل حكومة من المواطنين الأفغان. واستكمالاً للاستراتيجيات التصاعدية لتنمية المجتمع المحلي تحتاج أفغانستان إلى استراتيجيات أخرى تنازلية لمساعدتها على إعادة بناء الدولة. كما تحتاج إلى محكِّمين لكبح جماح المصالح المتنافسة، ومساعدة الأفغان على استعادة صوتهم في المحافل السياسية بعد حرمانهم منه لسنوات طويلة. وبطبيعة الحال، وبمقتضى الضرورة في بعض الأحيان، فإن هذا هو الدور الذي يلعبه المجتمع الدولي اليوم في الدول التي مزقتها الحرب مثل أفغانستان.

ويتسم إرساء السلطة المعنوية للدولة أو إعادة إرسائها من جديد بصعوبة غير عادية، وأفغانستان تواجه اليوم تحديات هائلة، حيث ينص اتفاق بون ٢٠٠١، الذي أبرم تحت قيادة الأمم المتحدة التي لا تزال قائمة على تنفيذه، على إجراءات تمنح السلطة لحكومة مستقبلية، مع إنشاء سلطة مختصة بإدارة عملية إعادة البناء الأولية. لكن أفغانستان ما زالت تحت رحمة الحملة التي تتزعمها الولايات المتحدة والتي تستند إلى التعاون مع القادة العسكريين وفلول السياسيين المتنافرين الذين لهم مصلحة في الاحتفاظ بالسلطة، بما يتناقض بحدة مع رؤية الحكم الديمقراطي النيابي الذي تقف وراء اتفاقيات بون.

وهناك مجموعة من الخيارات الواسعة أمام السلطة المؤقتة الأفغانية المزمع تغييرها في منتصف عام ٢٠٠٢ وأمام الأمم المتحدة ومجموعة الدول المانحة. وتمثل نماذج الأمم المتحدة لإعادة البناء والتنمية في مناطق أخرى من العالم، مهما كان تنفيذها غير متوازن، دروساً يمكن لأفغانستان الاستفادة منها.

استيعاب دروس الماضي

عندما اضطلعت الأمم المتحدة بدور بديل عن الدولة في غياب الحكومة التي تدبر أمر البلاد، تعلمت درساً بالغ الأهمية وهو ضرورة حل الصراعات الاجتماعية والسياسية قبل أن تستفحل وتخرج عن نطاق السيطرة. ففي كوسوفا تحقق قدر من الأمن والاستقرار لبعض أهالي كوسوفا والصرب مع امتداد عملية إعادة التأهيل إلى المناطق غير الحضرية. ولكن في نفس الوقت أدى وضع كوسوفا غير المحدد - لكونها منطقة سياسية رمادية تعكس تردد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وبلغراد أكثر من مجرد الصعوبات التي تعترض تحقيق الوفاق بين سكان كوسوفا - إلى تقييد نطاق عملية الاستنهاض. والدرس المستفاد هنا هو أن السياسة الدولية والمحلية وإعادة البناء على المدى القصير والطويل أمران لا ينفصلان.

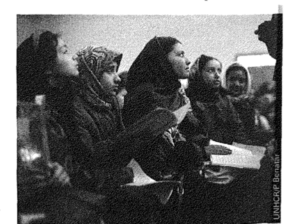
وفي الضفة الغربية وغزة حاولت الأمم المتحدة على مدى عقود عديدة التعامل مع الأزمة في الوقت الذي حاولت فيه أن تدرأ القلاقل الإقليمية التي يمكن أن يكون وقعها خطيراً، ومن ذلك مجرد محاولتها الاحتفاظ بوجودها بينما كانت مواقف الآخرين أكثر تذبذباً. وظلت الأمم المتحدة تضطلع بمجموعة مسؤولياتها المختلطة بدون أولويات محددة. والدرس المستفاد هنا يتعلق أيضاً بتأثير السياسة الذي لا يمحى على عملية النهوض، فإذا تعذر تحقيق الأهداف

السياسية، سواء على المدى القصير أو الطويل، فمن المستبعد أن تنجح عملية النهوض والتعافي.

وفي كمبوديا والبوسنة وتيمور الشرقية ساند المجتمع الدولي عملية استرداد العافية بإنشاء سلطة مهمتها الإشراف على الانتقال السياسي، فانتقلت الهيئات التابعة للدولة والمنظمات غير الحكومية من اتفاقات السلام إلى إعادة بناء الدولة، حتى وصلت في آخر الأمر إلى عقد الانتخابات. وفي كل حالة من هذه الحالات تم وضع السبل الكفيلة بحماية الحقوق، مع توجيه استثمارات كبيرة إلى التوعية بالحقوق من أجل درأ احتمال نشوب صراعات جديدة. ولا شك في أن الوجود الدولي بدا ضخماً في هذه الحالات – فالآلاف من مركبات الإغاثة البيضاء كانت تبدو كعلامات لا تغيب عن هذه الأراضي. ولكن المدة طالت في كل هذه الحالات، وبلغت التكلفة البشرية والتدمير المادي الناجم عن الصراع وعدم اللامبالاة حداً هائلاً. وثمة أسباب إضافية أيضاً تجعل الحكم المحلي في مجال إعادة البناء بحرص وحساسية وتوازن وحكمة أمراً بالغ الأهمية، وهي ضمان استمرارية عملية النهوض والتعافي بمجرد الشروع فيها.

التحديات في أفغانستان

واجهت كل مهمة من تلك المهام عراقيل ضخمة، وتحقق النجاح في كل منها بقدر ما خلقت نوعاً من الالتقاء بين عملية التعافي والتغيير السياسي، وقد تطلبت جميعها أموال ضخمة. أما أفغانستان فتحتاج لأكثر من ذلك، فلا توجد لديها أي احتياطيات مالية تقريباً – عدا ما تعهدت به الجهات المانحة من تقديم٤٫٥ مليار دولار (وهو ما لا يعدو أن يكون كسراً صغيراً بالنسبة إلى نصيب الفرد من الاستثمارات الموجهة إلى كوسوفا والبوسنة) – كما لا يزال سكان أفغانستان مبعثرين في أعقاب النزوح الداخلي والعيش في المنفى زمناً طويلاً.



فتيات أفغانيات عدن إلى مدارسهن في كابول.

ومن ثم فإن بناء الثقة بين المجتمع الدولي وأفغانستان يمثل شرطاً ضرورياً لبناء الثقة بين الأفغان، حتى يتمكن الأفغان من بناء دولة ذات مصداقية وقدرة على البقاء، وللحيلولة دون تفشي الشعور بالإحباط على المستوى المحلي بسبب سياسات التنمية المتخبطة التي يمكن أن تؤدي سريعاً إلى تفتيت ذلك البلد مرة أخرى. ومن هنا يتبين أن القرارات التي يتخذها مجتمع الجهات المانحة الدولية في أثناء الفترة الانتقالية المبكرة من إعادة البناء لها أهمية قصوى بصورتين مترابطتين.

أولاً، إذا أصرت الدول المانحة على ممارساتها القديمة برفض التعاون على تقديم التمويل المشترك لعملية التعافي الأساسية، فإن قدرة الدولة المركزية ستصبح مقيدة إلى حد أنها لن تستطيع مباشرة مهامها الضرورية. فعندما تصر الجهات المانحة – سواء الثنائية أو متعددة الأطراف، الحكومية أو غير الحكومية – على السيطرة على تخصيص الموارد بأن تقاوم التنسيق بل والتعاون بينها، فإنها لا تضر فحسب بالمهام المادية لعملية إعادة البناء، وإنما تضر كذلك بالمتطلبات السياسية والأمنية الضرورة للنهوض والتعافي.

ثانياً، عندما تتشبث الجهات المانحة كذلك بما سبق أن اعتادت عليه من الدخول في مفاوضات منفصلة مع الأطراف التي تمسك بزمام السلطة على نحو منفرد في مختلف أنحاء البلد – وهو ما يعني في حالة أفغانستان زعماء الحرب الذين لديهم السلاح والميليشيات والسجلات السابقة من القمع – فإن ذلك يعرض الدولة المركزية مرة أخرى للخطر. ويلاحظ أن المعادلة الوهمية بين التنمية المحلية أو غير المركزية من ناحية، وتمكين القادة المحليين من ناحية أخرى الذين يرتهن وجودهم بالدعم الأجنبي لا بالتأييد الشعبي معادلة خطيرة لجميع الأطراف. لذلك فإن احترام السيادة الشعبية مبدأ أساسي يعد شرطاً عملياً لضمان احترام الأفراد والمجتمعات، وبدونه يستحيل على اللاجئين العودة وعلى جميع المواطنين المشاركة في عملية النهوض والتعافي.

إن المجتمع الدولي لن يحافظ على الزخم الذي تميزت به المرحلة المبكرة في تخطيط عملية النهوض والتعافي ما لم يحترم مؤسسات الدولة التي ساعد على خلقها، وهو ما يعني في حالة أفغانستان التأكيد على دور السلطة المؤقتة الأفغانية التي أنشئت بمقتضى اتفاقيات بون وضمان بقائها كي يمتد سلطان الدولة فيما وراء نطاق بالعاصمة. ومن خلال دعم الإجراءات التي تعطي القوة للسلطة المؤقتة، سوف تتمكن الحكومة من العمل في كافة أرجاء الدولة وبالتعاون معها. ولذلك يجب على المنظمات الدولية أن تغير ما درجت عليه منذ زمن طويل من التصرف كما لو كانت الدولة غير موجودة، وأن تتخذ خطوات محددة لدعم سلطة كابول في تحديد سرعة عملية عودة اللاجئين وهيكلها والملامح العريضة للاستجابات الإنسانية للأوضاع في البلاد. وهذا ما يعد عنصراً أساسياً من عناصر بناء الدولة، من شأنه أن يحدد طبيعة البيئة السياسية في أفغانستان.

الخلاصة

إن وجود دولة مركزية يعتد بها وتحظي بدعم مادي وسياسي من المجتمع الدولي يمكن أن يساعد على كبح جماح القوى الخارجية. فعلى مدى خمسة وعشرين عاماً مضت سمحت الانقسامات الداخلية في أفغانستان لجيرانها (الذين أصبحوا الآن في الخطوط الأمامية للحرب العالمية على الإرهاب) ولرعاتها بين آونة وأخرى باستغلال الفراغ السياسي فيها للسعي لتحقيق أطماعهم الخاصة. وسواء أكان هذا التدخل نيابة عن حركة طالبان، أو الجبهة المتحدة السابقة، أو التحالف الشمالي الذي اكتسب القوة مؤخراً، أو الزعماء السياسيين الذين نحوا عن الساحة، فقد أدى هذا التدخل التراكمي إلى تشجيع الزعماء الإقليميين على النظر إلى أفغانستان على أنها ملك لهم. فإذا لم يوضح حد للنزاع المدني بأسلوب حكيم وتحت رعاية دولية محايدة – وإذا لم يتم تنظيم عملية التعافي بدعم محايد بنفس الكيفية – فستصبح أفغانستان ألعوبة في يد القوى الأجنبية أو أرضاً ضعيفة ممزقة من جراء الحرب ولقمة سائغة للناهبين. وكلتا النتيجتين تؤديان حتماً إلى نشوب الصراعات الإقليمية.

وهنا يمكن أن نتذكر مقولة المؤرخ تاسيتوس في وصفه للرومان بعد دحرهم القبائل الجرمانية في القرن الأول الميلادي، حيث قال «لقد خلقوا صحراء ثم أسموها بالسلام». ويلاحظ أن أفغانستان في العصر الحديث عانت طويلاً من فرض السيطرة الخارجية عليها، ولكن استرداد العافية هذا المرة من الأهمية بمكان بحيث لا يمكن تركها في يد الأجانب. ولكي تجتاز أفغانستان ما منيت به مؤخراً، ومعها آسيا الوسطي وغربها وجنوبها، يجب على المجتمع الدولي أن يضمن للأفغان الحق والفرصة في أن يحولوا صحراءهم إلى أرض يانعة.

بولا نيوبرغ مستشار خاص بمؤسسة الأمم المتحدة بواشنطن
(www.unfoundation.org)

الأمن وأخلاقيات اللجوء بعد الحادي عشر من سبتمبر/أيلول

بقلم: ماثيو ج. غيبني

في عام ١٨٦١ كتب الفيلسوف جون ستيوارت ميل عن الأمن يقول «إن الأمن هو أهم المصالح الحيوية؛

«فمنه نستمد كل الحصانة الواقية لنا من الشر، ومنه نستلهم مجمل قيمة الخير كله بجميع صوره فيما وراء اللحظة العابرة»[1]. وفي الحادي عشر من سبتمبر/أيلول تجسدت كلمات ميل بجلاء أمام أعين مواطني الدول الغربية. ولكن كان لهذا الدرس بعض النتائج التي يرثى لها، فقد أدت هجمات ذلك اليوم المشؤوم إلى الحرب، وتمخضت الحرب عن تدفق اللاجئين، وفر اللاجئون بحثاً عن ملاذ لهم. فقد أدى أول شهرين من الحرب ضد طالبان إلى نزوح نحو ١٣٠ ألف لاجئ، وجد معظمهم نوعاً ما من الملجأ الشاق في الجارة باكستان. وكانت الحدود الباكستانية قد ظلت مفتوحة نسبياً أمام اللاجئين، وهو ما يرجع جزئياً إلى الضغط من جانب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على باكستان للقيام بدور الملاذ الإنساني في خضم الأزمة. ولكن بينما كان المتوقع من باكستان أن تقدم مزيداً من فرص اللجوء في أثناء «الحرب على الإرهاب»، فقد أشارت كل الدلائل إلى أن الدول الغربية تنوي تقليص الفرص في هذا المجال.

وقد قامت تلك الدول في تناغم شبه كامل بتنفيذ عدد من التعديلات في مجال السياسات والتشريعات ربما يكون لها تأثير كبير على توفير الحماية للاجئين. ففي الولايات المتحدة، علقت الحكومة مؤقتاً مسألة إعادة توطين حوالي ٢٠ ألف لاجئ كانوا قد أخطروا أنهم سيتمكنون من دخول الولايات المتحدة. وبموجب قانون المواطنة الجديد للولايات المتحدة الأمريكية، أصبح من الجائز اعتقال الأجانب المشتبه في كونهم إرهابيين بدون تهمة لمدة سبعة أيام. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن الآن ترحيل أعضاء الجماعات الإرهابية المحظورة من جانب وزارة العدل أو منعهم من دخول الولايات المتحدة بدون مراجعة قضائية. وفي المملكة المتحدة اقترح على وجه السرعة قانون طوارئ جديد لمكافحة الإرهاب، يسمح لوزير الخارجية برفض طلبات اللجوء التي يمثل أصحابها تهديداً للأمن القومي، كما يوسع من سلطة الدولة لاحتجاز الأشخاص الذين يعتبرون تهديداً إرهابياً، بينما يقلص من فرصة الاستئناف أمام بعض طالبي اللجوء. وفي كندا، وضعت الحكومة خطة جديدة لمكافحة الإرهاب تقضي بإنشاء مراكز لاحتجاز الأجانب المشتبه في قيامهم بأنشطة إرهابية، وتنص على تشديد نظم الفرز لضمان ألا يدخل الأشخاص الضالعون مع التنظيمات الإرهابية في نظم اللجوء، وعلى تخصيص مزيد من الاعتمادات المالية للترحيل.

وسارع مسؤولو الدول إلى القول بأن طالبي اللجوء الشرعيين ليس لديهم ما يخشونه بشأن التدابير الأمنية الموجهة لأهداف محددة. لكن المسألة هي هل هذه التدابير فعلاً لها أهداف محددة أم لا؟ وليس الهدف من هذه المقالة أن تحلل مدى كفاية التشريعات المنفردة، وإنما تسوق بعض الملاحظات على الإطار الاجتماعي الواسع التي ظهرت فيه هذه القوانين والسياسات. فقد أصبح اللجوء يوماً بعد الآخر ينظر إليه على أنه وسيلة قد تمكن الإرهابيين وغيرهم من غير المرغوب فيهم من دخول الدول الغربية. وفي أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول لم يعد من الصعب فهم هذه المخاوف؛ إلا أن الهجمات الإرهابية تمثل فرصة تعيد إلى الأذهان القيمة المحورية والأهمية المتواصلة للجوء بالنسبة للاجئين.

اللجوء كتهديد أمني

ظهر الرأي القائل بأن سياسات اللجوء قد يكون لها دلالات بالنسبة للأمن منذ وقت طويل قبل أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول. وقد تبدى آخر تجسيد للجوء كتهديد أمني في منتصف الثمانينيات، حيث يمكن تتبع جذوره إلى أربعة تطورات أساسية. أولاً المصادقة على القانون الأوروبي الموحد في عام ١٩٨٧، والذي كان بداية التحرك نحو إلغاء القيود على عبور الحدود فيما بين الدول الأعضاء في المجموعة الأوروبية. وقد أدت المفاوضات حول دلالات جعل القارة الأوروبية خالية من الحدود إلى ظهور مخاوف جديدة بشأن الدلالات الأمنية للاعتماد المتبادل بين جميع الأطراف. ومزجت المناقشات من البداية بين قضايا اللجوء والهجرة والقضايا الأخرى المزعجة الخاصة بالجريمة المنظمة والهجرة غير الشرعية والإرهاب. كما أخذت الروابط بين هذه الشواغل صورة مؤسسية في معاهدة أمستردام، وكان من المناسب أن تدرج قضية اللجوء ضمن فئة القضايا التي تؤدي إلى مساحة مشتركة من «الحرية والأمن والعدل».

كما لعبت نهاية الحرب الباردة دوراً رئيسياً في الربط بين بواعث القلق المتعلقة باللاجئين وتلك المتعلقة بالأمن. فمع تلاشي باعث القلق الأمني الرئيسي في مرحلة ما بعد الحرب الباردة – وهو تهديد الإبادة النووية – أصبح لدى الأكاديميين ومسؤولي الحكومات والمؤسسات العسكرية حافز قوي لتركيز طاقاتهم على مجموعة من بواعث القلق الأمنية الجديدة (والتي كانت حتى ذلك الحين تشغل المرتبة الثانية دون مراء). وصارت «التهديدات» التي يشكلها طالبو اللجوء واللاجئون مجرد فئة واحدة من التهديدات الجديدة التي صيغت في هذه الفترة والتي يأتي مصدرها من جهات أخرى غير الدولة.

العامل الثالث الهام هو تزايد أهمية مجلس الأمن منذ أوائل التسعينيات كأداة لإجازة التدخل العسكري من جانب الدول. وكما لاحظ آدام روبرتس، فإن التدخل في كل من العراق والصومال وهايتي ويوغوسلافيا السابقة كان يستمد مشروعيته بصورة جزئية من رغبة القوة المهيمنة في القضاء على حركة اللجوء من المنبع[2]. وبموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة لا يعد هذا التدخل مشروعاً إلا إذا جاء استجابة للتهديدات الموجهة «للسلام والأمن الدوليين». ومن هنا فإن إجراءات مجلس الأمن أصبحت تمثل حلقة أخرى في سلسلة الربط بين اللاجئين والقضايا الأمنية.

وأخيراً، فإن تزايد الربط بين قضايا اللاجئين والأمن يعكس انتشار عملية التحول الديمقراطي منذ عام ١٩٨٩. ففي أفريقيا على وجه الخصوص، قيل إن صعود ديمقراطية

التعددية الحزبية أدى إلى تقليص الاستقلال الذاتي الذي كانت تتمتع به طبقة الصفوة في تحديد الأولويات الأمنية للدولة. وبدأت بواعث القلق الأمنية المنتشرة على نطاق واسع بشأن التهديدات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية التي يجلبها اللاجئون وغيرهم من المهاجرين تدخل في الاعتبارات الدفاعية لبعض الدول مثل جنوب أفريقيا وتنزانيا. وحتى في الديمقراطيات الأكثر رسوخاً، فقد أدى انتهاء روح العداء التي اتسمت بها الحرب الباردة، والشكوك التي نجمت عن العولمة الاقتصادية، إلى خلق المجال لظهور مجموعة جديدة من المخاوف العامة واستساغتها.

وتعد هذه التطورات مهمة في حد ذاتها، غير أن الاتجاه نحو اعتماد منظور أمني جديد بشأن الهجرة القسرية اكتسب زخماً حقيقياً في أعقاب بروز النشاط الإرهابي على أرض الواقع. فبعد حادث تفجير الإرهابيين الإسلاميين لمركز التجارة العالمي في نيويورك عام ١٩٩٣ – وكان أحد هؤلاء الإرهابيين بانتظار قرار البت في طلب قدمه للحصول على اللجوء – وبالطبع بعد هجمات الحادي عشر من سبتمبر/أيلول ٢٠٠١ التي قام بها أجانب باستخدام تأشيرات زيارة وتأشيرات دراسية، اتضح أن الحديث عن الأمن يتناسب مع وجود تهديدات فعلية ملموسة على أرض الواقع. وأفرخت هذه الهجمات مجموعة من القوانين والسياسات الجديدة المقيدة عبر الدول الغربية، وخصوصاً في الولايات المتحدة. وأصبح هناك اتفاق في الرأي لم يسبق له مثيل بين هذه الدول على القضايا التالية: أن اللاجئين عموماً يمثلون تهديداً أكثر مما يمثلون رصيداً للدولة، وأن الأخطار التي يجلبها طالبو اللجوء يقال إنها أكثر تنوعاً الآن مما كانت عليه في الماضي، وأن هناك حاجة إلى التعاون الدولي للتعامل مع هذه المخاطر الأمنية الجديدة[3].

اللاجئ كضحية لعدم الأمان

لكن الصلة بين اللاجئين والأمن تمتد إلى أبعد من العقدين الأخيرين، فعندما شرع الفيلسوف السياسي الإنجليزي توماس هوبز في تبرير الطاعة للدولة الحديثة للجمهور الإنجليزي في القرن السابع عشر، الذي كان مثقلاً بالصراع والانقسامات الحادة، وضع هوبز دور الدولة في توفير الأمن في قلب مقولته. فالحاكم من وجهة نظره عليه أن يعمل «كل ما يراه ضرورياً ... من أجل الحفاظ على السلم والأمن، بمنع وقوع الشقاق بين أبناء الأمة وصد العدوان الخارجي»[4]. أما في العصر الحديث الذي تتحدد فيه سلطة الدولة بضوابط قضائية، لم يعد هناك إلا قليلين ممن يمكن أن يقروا بحق الدولة في أن تفعل «كل ما تراه ضرورياً» لضمان السلم في الداخل. ولكن فيما يتعلق بمعاملة الأجانب – «العدوان الخارجي» – فكل شيء تقريباً مسموح به. والأمثلة على ذلك نجدها في توسيع نطاق الاحتجاز، واعتماد إجراءات جديدة لترحيل الأجانب، واقتراح إدارة الرئيس بوش باستخدام المحاكمات العسكرية لمحاكمة بعض مقاتلي طالبان المحتجزين في جوانتانامو.

وترتبط اللامبالاة الشعبية واسعة النطاق تجاه هذه المعاملة المتروكة لتقدير كل دولة على حدة ارتباطاً وثيقاً بالنظر إلى الأجنبي على أنه مصدر للخطر. فكيف يمكن أن نتأكد من أن أولئك الذين يطلبون اللجوء قد أتوا بحثاً عن المساعدة حقاً، لا لإلحاق الأذى بنا؟ ألا يمكن أن يتبنوا موقفاً معادياً لقيمنا ومؤسساتنا؟ ألا يدينون بولائهم الحقيقي للدول التي تركوها؟ إن ما نفتقر إليه في علاقتنا بالأجانب هو الثقة، وهو ما يتفاقم لمجرد أن الافتراضات العنصرية التي تكونت على مر تاريخ طويل أصبحت تملأ الهوة الفاصلة بين ما نعرفه وما لا نعرفه عن جماعات بعينها من الناس. وفضلاً عن ذلك، ففي وقت الانتشار واسع النطاق للخوف وعدم الأمن، نجد أن دواعي القلق بشأن دوافع الأجانب تشتد أكثر من أي وقت آخر.

إلا أن اللاجئ ليس أجنبياً عادياً. وثمة مفارقة شديدة في أن نعتبره مصدراً للتهديد. فاللاجئ بالمعنى المتعارف عليه ضحية لعدم الأمن، ومن هنا فإن بحثه عن الحماية يبرر أهمية الأمن، وهذا ليس إلا وجه واحد من وجهي العملة في سياق اللجوء. فكون اللاجئ قد فر من صراع عنيف ومن انتهاكات لحقوق الإنسان يجعله ممثلاً لهذه الظواهر وإن كان ذلك دون إرادة منه. إن اللاجئين نماذج بشرية للصورة التي تتردى بها الدول في مستنقع العنف والتعذيب والقمع، وباعتبارهم ممثلين لهذه الملامح البغيضة للحياة الاجتماعية فليس بغريب أن ينظر إليهم دائماً على أنهم يحملون معهم عدم الاستقرار وعدم الأمن الذي تسبب أصلاً في رحيلهم. وكما في حالة الفارين من الأوبئة، نجد أن ردود الأفعال نحوهم تتضمن عادة مزيجاً من التعاطف مع محنتهم والقلق من أنهم قد يحملون معهم الوباء الذي ابتلي به مجتمعهم. أي أن هناك ما يبعث على عدم الارتياح في فكرة اللاجئ من أصلها.

رد فعل المبرر أخلاقياً على الحادي عشر من سبتمبر/أيلول

ما هو إذن رد الفعل المبرر أخلاقياً على بواعث القلق الأمنية المحيطة باللجوء التي أثارها الحادي عشر من سبتمبر/أيلول؟ لا بد أن نبدأ بالتأكيد على أن هذا الشعور العام بعدم الارتياح منفصل عما قد يكون لدى الدولة من بواعث القلق الأخرى المشروعة بدرجة أكبر. وهذا الفصل يتطلب من الدول أن تخضع مخاوفها الأمنية لعملية من الفحص الدقيق، كالفحص الذي تطبقه حالياً على الطلبات المقدمة من طالبي اللجوء. ولكن قبل أن ننتهي إلى هذه النتيجة، يجدر أن نفصل القول بعض الشيء في مسألة الأمن.

إن ما نفتقر إليه في علاقتنا بالأجانب هو الثقة

الأمن في الأعم الأغلب قيمة وظيفية، أي أننا نحتاجه لأنه يمكننا من تحقيق قيم أخرى كالحرية والسكينة والعدل. لكن دوره الوظيفي يوحي بأن قيمة أي مكسب في مجال الأمن ليست مطلقة، وإنما يجب تقديرها قياساً على التكلفة التي قد تأتي على حساب قيم أخرى هامة. ولهذا الوضع دلالاته المهمة، فقد نضمن مثلاً أن الهجمات الإرهابية على غرار ما حدث في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول لن تحدث مرة ثانية لو كنا مستعدين لإيقاف جميع الرحلات الجوية بصورة دائمة. ولكن قل أن يوجد بيننا من يمكنه أن يتحمل تبعات ذلك الإجراء، الذي تفوق مضاره على حرية الحركة وحدها حجم المكسب الأمني الذي يتمكن أن يترتب عليه بكثير.

لكن الثمن المرتبط باتساع مساحة الأمن لا يشترك في دفعه المواطنون وحدهم، فالأهم من ذلك كما رأينا أن أمن الأجانب، مثل اللاجئين الباحثين عن مكان آمن ليقيموا فيه، تتم المقايضة به أحياناً في مقابل مصالح المواطنين. وفي الأوقات التي تشهد فيها الأمة أحداثاً جسام يندر أن تكون عواقب تلك المقايضة على الأجانب مسألة تحظى بقدر كبير من الحوار العام. ولكن من منظور أخلاقي يجب الأخذ في الاعتبار بمصالح الأجانب إلى حد ما. ففي أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول دعا الكثيرون من المسؤولين والشخصيات العامة إلى وضع قيود جديدة على اللجوء دون أي ذكر تقريباً، ولو على نحو عارض، لتأثير هذه الإجراءات على حياة اللاجئين. لكن الحقيقة المسكوت عنها هنا هي أن الهجمات الإرهابية الأخيرة على نيويورك وبنسلفانيا وفيرجينيا مهما كانت تمثل صدمة شديدة، فإن عدد القتلى فيها يتضاءل أمام عدد الناس الذين ينجون من الموت والتعذيب سنوياً بفضل سياسات اللجوء في الولايات المتحدة وكندا وغيرهما من الدول الغربية. وحتى لو كانت هناك أسباب أخلاقية وجيهة لوضع احتياجات المواطنين على رأس الأولويات، كما تدعو

بعض النظريات الأخلاقية، فإن قيمة الأرواح التي تنجو بفضل اللجوء لا يمكن التغافل عنها تماماً.

ومن الجوانب التي تؤكد أن تكاليف تقييد اللجوء ستكون المزيد من الوفيات والمعاناة أن طلبات اللجوء تخضع للتمحيص الدقيق. فبدلاً من قبول الطلبات مباشرة دون التحري عن أصحابها تفرض الدول الغربية على اللاجئين المرور بمجموعة من الإجراءات المعقدة للتأكد من أن أمنهم سيتعرض للتهديد فعلاً إذا أعيدوا لبلادهم. والهدف من ذلك هو فرز من يحتاجون إلى الحماية فعلاً ممن قد يستغلون اللجوء لخدمة أغراض أخرى أقل إلحاحاً أو إلزاماً من الناحية الأخلاقية. فيجب على اللاجئ أن يثبت أن مخاوفه لها «مايبررها» وأنها تنطبق عليه بصفته الفردية. ولا شك أن هذه العملية التي تتم لإثبات مصداقية طلب اللجوء وأهلية صاحبه للحصول على وضع اللاجئ عملية مكلفة تحتاج إلى موارد ضخمة، لكن المسؤولين يقولون إنها ضرورية للحفاظ على سلامة توفير الحماية.

وأمامنا نموذج واضح للطريقة التي يجب أن تتعامل بها الدول مع مخاوفها الأمنية في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، فكما أن الدول الغربية لا تأخذ زعم طالب اللجوء بأنه معرض للخطر على علاته، يجب عليها ألا تعتبر الاستبعاد لأسباب أمنية أمراً مبرراً في حد ذاته. فقد أصبحنا في الوقت الراهن بحاجة إلى تطبيق بعض المعايير الصارمة لتحديد صحة التهديدات الأمنية، خصوصاً بعد أن جعلت الهجمات الإرهابية حكوماتنا أكثر ميلاً لفكرة لاستبعاد.

وهناك ثلاثة أسئلة تثيرها ممارسات اللجوء الحالية يمكن أن تفيد في هذا السياق. أولاً هل نطبق معياراً محدداً بوضوح بشأن ما يمثل تهديداً أمنياً (على غرار المادة ١(و) من اتفاقية اللاجئين)؟ ثانياً هل هناك إجراءات للتحري فيما إذا كانت الطلبات المرشحة للاستبعاد لأسباب أمنية لها أصلاً «مبررات وجيهة» أم لا (على غرار النظم الحالية للبت في طلبات اللجوء)؟ ثالثاً هل تم التأكد من وجود صلة شخصية بين اللاجئ الذي يطلب الدخول والتهديد الأمني المفترض (على غرار ما يحدث عندما ترفض الدول تقديم حماية إجمالية شاملة لطالبي اللجوء القادمين من بلاد معينة)؟ هذه التساؤلات قد لا تمثل ركيزة أساسية للتعامل مع جميع القضايا الأمنية الشائكة المطروحة بشأن دخول اللاجئين، ولكنها تشير بوضوح إلى أن هناك مبدأ عاماً بدرجة كافية، وهو أن المعايير التي تستخدمها الدول لتقييم التهديدات الأمنية على مجتمعاتها يجب، على الأقل، أن تكون مناظرة في صرامتها للمعايير المطلوب استيفاؤها من طالبي اللجوء الذين يريدون الدخول إلى أراضيها.

الخلاصة

سرت رعدة في نفوس الكثيرين في الغرب في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، وأصبح العالم كما ينظرون إليه الآن أقل أمناً وأكثر قلقاً مما كان من قبل بدرجة كبيرة. وقد أصبح هذا العالم المختلف مبرراً لوضع تدابير جديدة لاستبعاد اللاجئين وطالبي اللجوء والسيطرة عليهم، وفي بعض الحالات الأجانب المقيمين بصفة عامة. وليس لأي إنسان لديه قدر متواضع من الذاكرة التاريخية أن يندهش من انتشار هذه التدابير؛ ففي أوقات التوتر الشديد تميل الدوائر السياسية إلى أن تصبح أقل تسامحاً وأكثر انعزالاً.

ولكن إذا كانت هذا الاستبعاد نتاجاً للحظة أفرزتها أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول فهناك إفراز آخر ممكن لهذا الحدث، وهو أن عدم الأمن وعدم الاستقرار الناجم عن الهجمات الإرهابية جعل الكثيرين في الدولة المستقرة التي تحترم الحريات أقرب إلى الإحساس بعدم الأمن الذي ينغص حياة الكثيرين من اللاجئين في العالم. وهكذا انكشفت الأهمية القصوى لمؤسسة اللجوء - الذي تبشر بتوفير الحماية عوضاً عن التعرض للمخاطر - وعن ضرورة عدم مقايضتها بزيادة هامشية في الأمن. لكن هذا الربط لم يدم سوى دقائق معدودة بالنسبة للكثيرين منا، وربما يكون من الملائم أن نستحضره في أذهاننا ثانية. فإذا استفدنا من هذا التفهم لموقف اللاجئين في صوغ التدابير الحالية لحماية مجتمعاتنا، فإن أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول لن تقوض القيم التي يبشر الأمن بالحفاظ عليها، بل ستؤدي إلى تدعيمها.

ماثيو ج. جيبني محاضر في مجال الهجرة القسرية بمركز دراسة اللاجئين بجامعة أكسفورد. له كتاب بعنوان «قيم اللجوء وسياساته: الديمقراطية الليبرالية والتعامل مع اللاجئين» ستنشره مطبعة جامعة أكسفورد في عام ٢٠٠٣. عنوان البريد الإلكتروني:
matthew.gibney@qeh.ox.ac.uk



1 John Stuart Mill *Utilitarianism, On Liberty, Considerations on Representative Government*, edited by H B Acton, J M Dent, London, 1992, p56.

2 Adam Roberts 'More Refugees, Less Asylum: A Regime in Transformation', *Journal of Refugee Studies*, Vol 11, No 4, 1998.

٣ للرجوع إلى مناقشات مفصلة لدلالات تحويل الهجرة إلى باعث قلق أمني انظر:
Jef Huysmans 'Migrants as a Security Problem: Dangers of 'Securitizing' Societal Issues' in Robert Miles & Dietrich Thranhardt, eds, *Migration and European Security: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, Pinter, London, 1995; and Ole Waever et al *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, London, 1993.

4 Thomas Hobbes *Leviathan*, edited by C B Macpherson, Penguin, Harmondsworth, 1968, pp 232-233.

مصادر للمعلومات

يتضمن قسم «الوصلات» في موقع «نشرة الهجرة القسرية» على شبكة الإنترنت دليلاً شاملاً لمصادر المعلومات المتعلقة بأفغانستان، والتي تكاثرت منذ الحادي عشر من سبتمبر/أيلول؛ عنوان الموقع: www.fmreview.org/4DAfghanistan.html

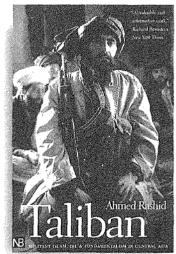
وفيما يلي بعض المصادر الرئيسية للمعلومات المتعلقة بأفغانستان التي يتم تحديثها بكثرة:

منظمة «مراقبة حقوق الإنسان»: Human Rights Watch: www.hrw.org/asia/afghanistan.php

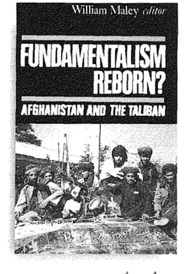
معهد تقارير الحرب والسلام: Institute for War and Peace Reporting: www.iwrpr.net/index.pl?afghan_index.html

الرابطة الثورية للنساء الأفغانيات: Revolutionary Association of the Women of Afghanistan (RWA): www.rawa.org

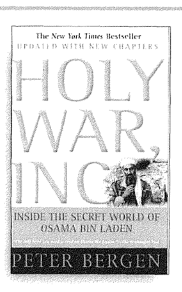
شبكة الإغاثة: Relief Web: www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/vCD/afghanistan



طالبان: الإسلام الجهادي والنفط والأصولية في آسيا الوسطى، بقلم أحمد رشيد، مطبعة جامعة ييل، مارس/آذار ٢٠٠١، ٢٩٤ صفحة، ١٤,٩٥ دولار، ISBN: 0300089023؛ يرجى الاتصال بالعنوان التالي: www.yale.edu/yup



انبعاثٌ جديدٌ للأصولية؟: أفغانستان وطالبان، تحرير وليام مالي، مطبعة جامعة نيويورك، مارس/آذار ١٩٩٨، ٢٥٦ صفحة، ١٩,٥٠ دولار، ISBN: 0814755860؛ يُطلب عن طريق العنوان التالي: www.amazon.com



الحرب المقدسة: داخل العالم السري لأسامة بن لادن، بقلم بيتر بيرغن، تاتشستون بوكس، يونيو/حزيران ٢٠٠٢، ٣٠٤ صفحة، ١١,٢٠ دولار، ISBN: 0743234952؛ يُطلب عن طريق العنوان التالي: www.amazon.com

الزملاء الأعزاء

يعتزم معهد القاهرة لدراسات حقوق الإنسان (www.cihrs.org) وبرنامج الهجرة القسرية ودراسات اللاجئين في الجامعة الأمريكية بالقاهرة (www.aucegypt.edu/academic/fmrs) عقد مؤتمر عن اللاجئين غير الفلسطينيين في دول الجامعة العربية، في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٢. ونود أن نرسل إليكم معلومات عن المؤتمر، ونستطلع رغبتكم في تقديم أبحاث خلاله، ونوجه إليكم بعض الأسئلة المحددة عن وضع اللاجئين غير الفلسطينيين في بلدكم.

فإذا كانت لديكم، أو لدى أي من العاملين في منظمتكم، الرغبة في المشاركة، فالرجاء الاتصال فوراً بالبروفيسور باربرا هاريل بوند (Harrell-Bond) التي تنوب عن اللجنة المنظمة للمؤتمر؛ وعنوان بريدها الإلكتروني: behbond@aucegypt.edu

وسوف يسرها أن توافيكم بكافة المعلومات ذات الصلة بالمؤتمر.

ونرجو منكم التكرم بإطلاع زملائكم، وأي منظمات أخرى معنية بقضايا اللاجئين وحقوق الإنسان، على هذه المعلومات.

ونتطلع لتلقي رسائلكم.

برنامج الهجرة القسرية ودراسات اللاجئين
الجامعة الأمريكية بالقاهرة
١١٣ شارع القصر العيني
ص. ب. ٢٥١١، القاهرة ١١٥١١، جمهورية مصر العربية

الفلسطينيون في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول:

هل هناك رغبة في محو اللاجئين من الوجود؟

بقلم: عباس شبلاق

بينما يتوقع المجتمع الدولي عودة جموع اللاجئين الأفغان في نهاية المطاف إلى ديارهم، فإن اللاجئين الفلسطينيين الذين لا يقلون عنهم عدداً لا يرون في الأفق أي أمل في العودة.

فقد ركبت إسرائيل موجة «الحرب العالمية ضد الإرهاب»، التي تقودها الولايات المتحدة، أكثر من أي دولة أخرى في أعقاب الأحداث المأساوية التي وقعت في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول. ومع اجتياح إسرائيل لمناطق الحكم الذاتي الفلسطيني، وتفكيك وتدمير مؤسسات الكيان السياسي الفلسطيني الناشئ المتفق عليها في إطار اتفاقيات أوسلو للسلام عام ١٩٩٣، وجد اللاجئون الفلسطينيون أنفسهم مرة أخرى يتلقون خطاباً ساذجاً وخطيراً يطيح بتطلعاتهم للعدل والحرية والسلام.

وبات إجماع الرأي الدولي منعقداً على أن حجر الزاوية في أي تسوية سياسية وأي حل لمسألة اللاجئين الفلسطينيين هو إقامة دولة فلسطينية تتمتع بمقومات البقاء. ولذلك فقد أدى رفض إسرائيل الانسحاب من الأراضي المحتلة، واستمرارها في ضم الأراضي وتوسيع المستوطنات إلى المأزق الحالي في عملية السلام، وإلى دائرة العنف التي أودت بحياة الأبرياء، وأسفرت عن معاناة لا داعي لها لكلا الشعبين.

وعلى الرغم من موافقة الفلسطينيين على حل تاريخي وسط يقوم على وجود دولتين، فقد وصلت عملية السلام وما تَعِدُ به من إقامة دولة فلسطينية إلى طريق مسدود. وأصبحت إسرائيل تصور النضال الوطني الذي يخوضه الفلسطينيون من أجل التحرر من الاحتلال على أنه شكلٌ من أشكال الإرهاب ينبغي سحقه. وأصبحت مخيمات اللاجئين أهدافاً رئيسية للجيش الإسرائيلي، وشهدت درجة لم يسبق لها مثيل من الوحشية والهدم والتدمير؛ أما خدمات وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين التابعة للأمم المتحدة (الأونروا) والصليب الأحمر/الهلال الأحمر، وغيرها من الوكالات الإنسانية، فقد تعطلت بصورة خطيرة وأعيقت.

أما الفلسطينيون في مجتمعات الشتات فقد تحطمت آمالهم في العودة إلى وطنهم، وأصبحوا كغيرهم من مجتمعات المهاجرين يعيشون في قلق وخوف وسط أجواء أقل تسامحاً في الدول المضيفة، نتيجة للإجراءات التي اتخذت في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول.

ولم يكن إنشاء إسرائيل في فلسطين الواقعة تحت الانتداب البريطاني عام ١٩٤٨، وضم الأردن للضفة الغربية، سبباً لفقدان الفلسطينيين لوطنهم فحسب، وإنما أيضاً لتجريدهم من الحق في المواطنية وحمل جنسية بلدهم. وأصدرت إسرائيل ثلاثة تشريعات رئيسية في أوائل الخمسينيات (قانون أملاك الغائبين وقانون العودة وقانون المواطنية أو الجنسية) تصنف اللاجئين الفلسطينيين الذين فقدوا ممتلكاتهم على أنهم «غائبون» (مما يبطل حقهم في استرداد ممتلكاتهم وإقامتهم وجنسيتهم)، بينما تنص على حق أي يهودي في أي مكان في العالم في الهجرة إليها دون أي قيود، وفي الاستقرار والحصول على الجنسية بطريقة تلقائية.

واعتبرت إسرائيل الفلسطينيين الذين ظلوا داخل حدود عام ١٩٤٨ مقيمين وليسوا مواطنين، ولم يحصل هؤلاء جميعاً على المواطنية أو الجنسية الإسرائيلية إلا في مراحل لاحقة وبعضهم في أوائل الثمانينيات فقط. واعتمد الأردن سياسات مشابهة عندما ضم الضفة الغربية في أوائل الخمسينيات. ونتيجة لذلك، حُكم على من بقي من الشعب الفلسطيني من أبناء فلسطين السابقة بالعيش كلاجئين وبلا جنسية محرومين من حقوق المواطنية، يحملون وثائق سفر تصدرها الدول العربية المضيفة لهم، وهي الأردن ولبنان وسوريا ومصر والعراق. وينسحب الوضع ذاته على المقيمين في الضفة الغربية وقطاع غزة بعد فك الأردن ارتباطه القانوني والإداري عام ١٩٨٨ وعدم قيام الدولة الفلسطينية الموعودة بعد القادرة على منح الجنسية الفلسطينية لمواطنيها إذ لا زالت إسرائيل تعتبر جواز السفر الفلسطيني بمثابة وثيقة سفر فقط. واليوم أصبح أكثر من نصف الشعب الفلسطيني، الذي يقدر عدده الإجمالي بثمانية ملايين نسمة، في عداد اللاجئين وعديمي الجنسية في آن واحد.

ومنذ أن احتلت إسرائيل بقية فلسطين عام ١٩٦٧، انتهجت سياسة التطهير العرقي الإداري، خصوصاً في القدس الشرقية

> لقد تحطمت آمالهم في العودة إلى وطنهم

المحتلة[١]. ويقدر أن أكثر من ٢٥٠ ألف شخص من سكان الضفة الغربية وقطاع غزة الذين كانوا خارج الأراضي في وقت الاحتلال لم يسمح لهم بالعودة، ومن ثم أصبحوا لاجئين، وبعضهم أصبح لاجئاً للمرة الثانية. أما بقية السكان في الأراضي المحتلة فقد اعتبرتهم إسرائيل مقيمين فيها وليسوا مواطنين. وطُبقت القوانين الإسرائيلية التي تسري على المقيمين الأجانب على الفلسطينيين في هذه الأراضي. ولكن المزيد من الفلسطينيين، ويقدر عددهم بحوالي ١٥٠ ألفاً، فقدوا بطاقات هويتهم وحقوقهم في الإقامة بسبب فرض المزيد من التدابير الإسرائيلية. ومنذ إبرام اتفاقيات أوسلو، غادر المزيد من الفلسطينيين ديارهم بسبب التدابير الإسرائيلية القمعية والظروف الاقتصادية القاسية الناجمة عن القيود المفروضة على حرية الحركة بالنسبة للأشخاص والسلع في المناطق الخاضعة للحكم الذاتي الفلسطيني، ويزيد عدد من غادروا ديارهم على عدد من سمح لهم بالعودة للإقامة في هذه المناطق. هذا بينما تشجع الحكومات الإسرائيلية الواحدة تلو الأخرى الهجرة الجماعية إليها لتقوية قبضتها على الأراضي المحتلة. وتجاوزت النسبة السنوية للنمو بين سكان المستوطنات اليهود في العقد الأخير ٨٪، وهو ما يتناقض مع اتفاقيات أوسلو التي نصّت على تجميد توسيع هذه المستوطنات[٢].

ويلاحظ أن الفلسطينيين مستبعدون من النظام الدولي لحماية اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية؛ لأن نزوحهم سابق على إنشاء مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. حيث تنص المادة ١(د) من اتفاقية ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين، والفقرة ٧(ج) من القانون الأساسي لمفوضية شؤون اللاجئين على أن الأشخاص الذين يتلقون أصلاً مساعدات من وكالات أخرى من وكالات الأمم المتحدة لا يدخلون ضمن اختصاصات المفوضية. أما الأونروا فهي على العكس من المفوضية لا تقدم سوى الإغاثة والمعونات ولكنها لا توفر الحماية؛ فصلاحياتها مقصورة على اللاجئين

إن لب مشكلة اللاجئين الفلسطينيين يكمن في عدم تمتعهم بأي جنسية.

الفلسطينيين في الأردن وغزة والضفة الغربية وسوريا ولبنان ومصر، ولا تمتد إلى من يعيشون في بلدان عربية أخرى أو في جاليات مقيمة خارج العالم العربي.

ولقد ذهبت الدول العربية – ولا يزال معظمها يأخذ بهذا الرأي – إلى أن الفلسطينيين يجب عدم إدراجهم في المنظومة الدولية للجوء خشية أن يؤدي ذلك إلى إسكات المطالبة بحقوقهم الوطنية. وعلى الرغم من أن الدول العربية قد وافقت من حيث المبدأ على منح الفلسطينيين حقوق المواطنة الكاملة أسوة بحقوق مواطنيها، فإنها لم تذهب إلى حد الموافقة على منحهم الجنسية؛ ولم تفِ الدول العربية بالاتفاقيات والتعهدات التي قطعتها على نفسها؛ ولا يزال الفلسطينيون محرومين من حقوق الإقامة الكاملة والحقوق الاقتصادية والاجتماعية في معظم الدول العربية، وعلى وجه الخصوص اللاجئين الفلسطينيين الموجودين في لبنان وعددهم ٤٠٠ ألف شخص[٣].

وقد أشار تاكنبرغ إلى أن لب مشكلة اللاجئين الفلسطينيين يكمن في عدم تمتعهم بأي جنسية، وغياب خيار العودة إلى وطنهم، وحرمانهم حتى من الحق في أن تكون لهم حقوق[٤]؛ ومن ثم فإن تغيير وضع الفلسطينيين من لاجئين إلى مواطنين هو مفتاح إنهاء الصراع العربي الإسرائيلي. إن هذا يصعب تصور حدوثه دون قيام دولة فلسطينية ذات سيادة كاملة في إطار تسوية إقليمية شاملة. وجدير بالذكر أن أي تسوية يجب أن توسع من الخيارات المتاحة للاجئين، لا أن تقيدها. ويجب أن تتضمن اتفاقية التسوية الاعتراف بالحقوق الأساسية للاجئين الفلسطينيين المتمثلة بحق العودة وفقاً لقرارات الأمم المتحدة، والحق في التعويض والحق في المواطنة الكاملة في الدول المضيفة لمن يختارون عدم العودة أو لمن لا يسمح لهم بالعودة إلى ديارهم الأصلية في فلسطين ما قبل ١٩٤٨. إن هذه الحقوق ليست من حقوق الإنسان الأساسية فحسب، بل هي أيضاً حقوق متكاملة لا يجب أن نعتبر أن أحدها يلغي الآخر بأي شكل كان.

ولكن إلى أن يحدث ذلك، يجب ألا يستمر استبعاد الفلسطينيين من المنظومة القانونية الدولية العامة التي وضعت لحماية اللاجئين وعديمي الجنسية. وتبين الأحداث الأخيرة أن «الحماية السلبية» المقدمة من خلال عدد محدود من المراقبين الدوليين ليست هي الإجابة؛ فهؤلاء المراقبون لا يمكنهم تقديم المستوى المطلوب من الحماية، بل أن وجودهم يحجب الحاجة إلى تجاوز الصلاحيات المحدودة للأونروا.

عباس شبلاق كاتب وباحث في قضايا الهجرة وأحد مؤسسي «مركز اللاجئين والشتات الفلسطيني» (شمل) في مدينة رام الله، وعنوان موقعه على الإنترنت:
www.shaml.org
البريد الإلكتروني: shiblak@lineone.net

١ انظر «نشرة الهجرة القسرية»، العدد ٥، نزوح السكان في القدس، ص ٢٩.

٢ للرجوع إلى إحصائيات عن الاستيطان يمكنك زيارة قاعدة بيانات مؤسسة السلام في الشرق الأوسط وعنوانها: www.fmep.org/database، وموقع منظمة «أمريكيون من أجل السلام الآن»، وعنوانها: www.peacenow.org

٣ انظر «نشرة الهجرة القسرية»، العدد ١١، «آفاق مظلمة أمام اللاجئين الفلسطينيين في لبنان»، ص ٤٠.

4 Lex Takkenberg *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, Clarendon Press, 1998.

فلسطينيون وإسرائيليون في مسيرة مشتركة لإيصال الغذاء إلى مخيم جنين للاجئين، إبريل/نيسان ٢٠٠٢.



Rapprochement Centre

بواعث القلق لأكراد العراق بعد الحادي عشر من سبتمبر/أيلول

بقلم: ماغي زانغر

انقسم العراق منذ حرب الخليج إلى قسمين في واقع الحال؛ فهناك إدارتان كرديتان تسيطران على منطقة توازي مساحتها مساحة سويسرا. وعلى الرغم من التدخل المتواصل من جانب النظام الحاكم في بغداد ومن جانب إيران وتركيا (خشية أن يغري النموذج الموجود في العراق الطائفة الكردية في كلا هذين البلدين، ويشجعها على المطالبة بالمثل)، فإن أكراد العراق اليوم يتمتعون بحرية اجتماعية وسياسية غير مسبوقة في ظل اقتصاد مستقر نوعاً ما. فقد أدى قرار الأمم المتحدة رقم ٩٨٦ بخصوص برنامج النفط مقابل الغذاء إلى ضخ حوالي ثلاثة مليارات دولار إلى المناطق الكردية، مما ساعد على توفير الغذاء بل وعلى تمويل عدد من المشاريع في مجالات الزراعة والتعليم والصحة وإزالة الألغام والإسكان.

ومع تزايد الحديث عن احتمال كون العراق هدفاً «للمرحلة الثانية» من «الحرب على الإرهاب» أصبح الأمل والخوف معاً يساوران الأكراد وغيرهم من أبناء الأقليات غير العربية المقيمة في المناطق الكردية. فمن ناحية يأمل هؤلاء بشدة في أن تؤدي الضربة التي تقودها الولايات المتحدة إلى تغيير النظام في بغداد، ومن ناحية أخرى يخشون من رد فعل صدام حسين على أي عمل عسكري. وتشير التقارير الصحفية الصادرة مؤخراً إلى أن بغداد قامت بوضع ألوية مشاة ووحدات مدفعية ودبابات ومدافع مضادة للطائرات وصواريخ على طول خط وقف إطلاق النار الذي لا يبعد سوى بضعة كيلومترات عن المراكز السكانية الرئيسية في هذه المناطق. وليس هنالك ما يضمن للأكراد أن الولايات المتحدة أو قوة أخرى تستطيع حماية سكان المنطقة الكردية، أو أنها حتى سوف تسعى لذلك، إذا كان اهتمامها محصوراً في «الحرب على الإرهاب». وإذا ما حدث تدفق جماعي آخر للأكراد العراقيين فأغلب الظن أن تركيا وإيران سوف تحاولان كلتاهما التعلل بالحرب العالمية ضد الإرهاب لرفض دخول النازحين إليهما «لحماية» أنفسهما من «الإرهاب». وتجدر الإشارة، على أي حال، إلى أن الأكراد العراقيين لم يُعهد عنهم في تاريخهم اللجوء إلى أساليب الإرهاب، وهو أمر جدير بالالتفات. ويلاحظ أن جميع الأكراد تقريباً ممن هم فوق العاشرة كانوا في وقت ما في حياتهم لاجئين أو نازحين داخليين (مثلهم في ذلك مثل الآشوريين والتركمان والكلدانيين والأرمن واليزيديين). وتفيد وكالة «هابيتات» التابعة للأمم المتحدة أن ٢٣٪ من سكان المنطقة الكردية ضحايا للنزوح الناجم عن الإبادة الجماعية والتطهير العرقي والصراع الذي شهدته العقود الأخيرة.

وفي المرحلة الأخيرة من الحرب العراقية الإيرانية في أواخر الثمانينيات، قامت الحكومة العراقية بحملة أسمتها «الأنفال»، تضمنت عمليات قتل جماعي وتشريد واختفاءات. فقد تم تدمير ما يصل إلى ٤٥٠٠ قرية كردية، وأجبر ٥٠٠ ألف شخص على العيش في مدن جماعية. واستخدمت الأسلحة الكيماوية فيما لا يقل عن ٤٠ هجوماً منفصلاً. وقتل ما يتراوح بين ٥٠ ألفاً و٢٠٠ ألف شخص، واختفى ١٨٢ ألفاً آخرون وأصبحوا الآن في عداد الأموات. وهناك أعداد كبيرة من «أرامل الأنفال» – وكثير منهن حرمن حتى من التيقن من وفاة أزواجهن – يعشن في المدن الجماعية في شمالي العراق، مما جعل هذه المدن من أكثر مناطق العالم اختلالاً في التوازن بين أعداد الجنسين.

وكانت عملية «تعريب» المنطقة الغنية بالنفط حول مدينة كركوك الكردية الرئيسية (التي ظلت في أيدي الحكومة العراقية في نهاية حرب الخليج) قد بدأت في مطلع الستينيات من القرن العشرين في بداية عهد حزب البعث بالسلطة. وبسبب التطهير العرقي وتدفق العرب إليها تحت سيطرة الحكومة من أواسط وجنوبي العراق حدث تغيير كبير في التركيبة الديموغرافية لهذه لمنطقة.

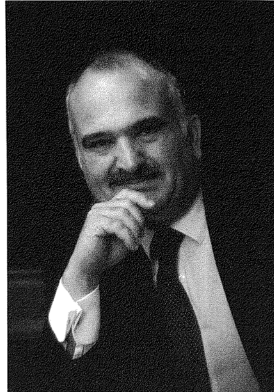
ومنذ عام ١٩٩١ تم إحياء حملة التعريب مرة أخرى. وإذا كانت اللجنة الأمريكية للاجئين تقول إن ١٠٠ ألف شخص قد طردوا منذ حرب الخليج، فإن المصادر الكردية تتحدث عن ما يصل إلى ٢٠٠ ألف شخص. ويتعرض الأكراد والتركمان والآشوريون إلى ضغوط لتوقيع استمارات «لتصحيح» جنسياتهم. فأي شخص غير عربي يحتاج إلى الدخول في أي معاملات رسمية مع الحكومة العراقية، سواء فيما يتعلق ببطاقات التموين أو الممتلكات أو ملكية السيارات أو التسجيل في المدارس، عليه أن يملأ استمارة تقول: «أريد تصحيح أصلي العرقي إلى عربي». ومن يقبل منهم بذلك فقد يقال له بعدئذ إن عليه «كعربي» أن ينتقل إلى جنوبي العراق. ومن يرفض ذلك يتعرض للترهيب وإلقاء القبض عليه، وفي آخر الأمر للطرد إلى إحدى المناطق الكردية. وفي الشهور الأخيرة التي تركز فيها الانتباه على أفغانستان، وردت أنباء عن تسارع معدل التطهير العرقي في مدينة ومحافظة كركوك، وأصدر مجلس قيادة الثورة البعثي «قانوناً» في سبتمبر/أيلول ٢٠٠١ يسمح «بتصحيح» جنسية جميع العراقيين غير العرب. ويتم توزيع الممتلكات العقارية والأراضي الزراعية المصادرة من المواطنين غير العرب على ضباط الأمن والجيش، ويحصل المستوطنون العرب على أراض ومبالغ نقدية وأسلحة «كهدايا شخصية» من صدام حسين.

أما في المناطق الكردية المتمتعة بالحكم الذاتي فيبذل العاملون بالأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية جهوداً مضنية لإيجاد المأوى اللازم للمطرودين المستمرين في التدفق. ويفلح المحظوظون من هؤلاء المطرودين في الانضمام لعائلاتهم التي سبق أن أخرجت من منطقة كركوك في الموجات السابقة للطرد، أما الآخرون فيتكدسون في المدن الجماعية والمخيمات المؤقتة القريبة منها.

ويسيطر الشعور بالقلق على جميع سكان المناطق الكردية، سواء المقيمون منهم أو النازحون الداخليون، مما يدعوهم إلى البحث عن أي فرصة للهجرة. ويعتبر الكثيرون منهم أن الرحيل الآن بمحض إرادتهم أفضل من التعرض للطرد في المستقبل على يد صدام. كما تؤدي المخاوف الراسخة والذكريات الأليمة بالأكراد إلى المغامرة بإنفاق مبالغ فلكية (تصل إلى عشرة آلاف دولار للفرد) للقيام برحلات محفوفة بالمخاطر عبر سوريا وتركيا وإيران، والتكدس في سفن متهالكة للرحيل إلى إيطاليا وأستراليا. وقد اشتد هذه القلق أكثر وأكثر بسبب التهديد المتمثل في احتمال قيام الولايات المتحدة بتوجيه ضربة للعراق واحتمال رد النظام العراقي عليها.

ماغي زانغر مدرسة الصحافة بالجامعة الأمريكية بالقاهرة، ولها بحوث أجرتها في كردستان العراق في صيف ٢٠٠١.
عنوان البريد الإلكتروني:
zanger@aucegypt.edu

لمزيد من المعلومات عن النزوح الداخلي في العراق، انظر التقرير القطري عن العراق الصادر عن المشروع الدولي للنازحين الداخليين على الموقع التالي:
www.db.idpproject.org/Sites/IdpProjectDb/idpSurvey.nsf/wCountries/Iraq



المعهد الملكي للدراسات الدينية
Royal Institute for Inter-Faith Studies

تخفيف التوتر في عالم عاصف: المعهد الملكي للدراسات الدينية

الأمير الحسن بن طلال، راعي مركز دراسات اللاجئين

في عام ١٩٩٤ تم تأسيس المعهد الملكي للدراسات الدينية انطلاقاً من عملية التشاور التي بدأت قبل هذا التاريخ بعقد من الزمان مع المؤسسات التعليمية والثقافية والدينية في الشرق الأوسط والغرب. وكان الغرض من إنشاء هذا المعهد أصلاً أن يكون مركزاً لدراسة التقاليد المسيحية واليهودية في العالم العربي/الإسلامي، وتعزيز فهم التنوع الإقليمي من أجل الحد من التوترات السائدة في الشرق الأوسط. وكان المعهد في بداية عهده يركز على الدين والتنوع الديني والشرق الأوسط، ثم بدأ يوسع من نطاق اهتماماته ليحتضن الدراسة متعددة الاختصاصات للتفاعل الثقافي في شتى أنحاء العالم.

ومنذ نشأة هذا المعهد تضمنت أنشطته إجراء البحوث ونشر الأعمال المرجعية والدوريات وتنظيم ورشات العمل والندوات والمؤتمرات والمحاضرات. وبالإضافة إلى نشر الأعمال الأكاديمية المتعلقة بالمسيحية والعلاقات الإسلامية/المسيحية في العالم العربي، فإن المعهد يصدر مجلة فصلية بعنوان «النشرة»، تُعدّ بمثابة منتدى يتيح للمسلمين والمسيحيين مناقشة القضايا الدينية المعاصرة، خصوصاً في علاقتها بالمجتمعات العربية والإسلامية. كما تحاول «النشرة» أن تلقي الضوء على العلاقة التاريخية بين الديانات الإبراهيمية الثلاث (اليهودية والمسيحية والإسلام) من أجل تعميق الفهم المتبادل في وقت كثيراً ما يبدو فيه التسامح وكأنه حكر لعناوين الصحف. ويتم توزيع هذه المجلة مجاناً على نطاق واسع على كبار الشخصيات السياسية والدينية في المنطقة، من المسلمين والمسيحيين على حد سواء، إلى جانب المهتمين بمواصلة العلاقات المثمرة بين أتباع الديانات المختلفة.

وقد بدأ المعهد منذ عام ١٩٩٩ إصدار مجلة نصف سنوية بعنوان «مجلة المعهد الملكي للدراسات الدينية»، وهي مجلة أكاديمية محكمة تنشر الأبحاث والمقالات وعروض الكتب بأقلام باحثين مرموقين يعملون في جميع مجالات الإنسانيات والعلوم الاجتماعية.

ويعمل المعهد الملكي على ضمان تعزيز الحوار بين العرب المسلمين والمسيحيين وتقييم العلاقات المتبادلة بينهم كعرب وبين العالم الغربي. وفي اللقاءات التي عقدها المعهد طرح العلماء والباحثون وكبار رجال الدين والصحفيون تساؤلات كثيرة، منها مثلاً: ما هو دور العرب المسيحيين في المجتمع العربي/الإسلامي وكيف يمكن تعزيزه؟ وما هي مسؤوليات العرب المسيحيين تجاه المجتمع العربي/الإسلامي؟ وهل يمكن أن تكون الهوية العربية المسيحية أداة فعالة في تنمية علاقات إيجابية بين العرب المسلمين والغرب؟ وما هو تأثير هجرة المسيحيين العرب إلى الغرب على فعالية المجتمعات المسيحية في المنطقة واستمرارها فيها؟

ويهتم المعهد من وقت طويل بصورة العرب في الغرب؛ ففي مؤتمر عقده عام ١٩٩٨ ركز المعهد على الربط الواضح في أذهان الأوروبيين والأمريكيين بين الشرق الأوسط والأخطار التي تهدد السلام العالمي والنظام الديمقراطي، مثل الإرهاب وصعود التيارات الإسلامية والحكومات الشمولية وأسلحة الدمار الشامل، وهذا التصور السلبي للمنطقة وشعوبها كثيراً ما تستحضره الذاكرة الحديثة، خصوصاً في الولايات المتحدة، لتبرير قطع العلاقات الدبلوماسية وفرض العقوبات الاقتصادية، بل واستخدام القوة العسكرية.

ومنذ أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول بدأ المعهد الملكي يفكر من جديد في كيفية الإسهام بدور أكبر في تخفيف التوترات القائمة بين العالم العربي/الإسلامي والعالم الغربي من خلال وضع برامج موجهة إلى صناع السياسات والتربويين. ولا شك في أن إحراز تقدم حقيقي في هذا الصدد سوف يحتاج إلى وقت؛ فمن المحتمل دائماً أن تظهر فظاعة جديدة من الفظائع – حقيقية كانت أم متصورة – فترسخ التحيز القائم، وتؤجج الصراع العقيم. ولكن أياً كان ما يحمله المستقبل في طياته، فسوف يواصل المعهد العمل على دعم التفاهم وتعميق التسامح على الجانبين لرأب الصدع بينهما.

لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بالمعهد على العنوان التالي:

المعهد الملكي للدراسات الدينية
ص ب: ٨٣٠٥٦٢
عمان ١١١٨٣
المملكة الأردنية الهاشمية
تليفون: ٤٦١٨٠٥١/٢ ٦ ٩٦٢+
فاكس: ٤٦١٨٠٥٣ ٦ ٩٦٢+
عنوان البريد الإلكتروني: riifs@go.com.jo
موقع الإنترنت: www.riifs.org

في أفغانستان يعيش الناس بالأمثال ويفسرون بها الأحداث:

في المرونة والصبر على الشدائد:

إن لم يبق لديك سوى الخبز والبصل، فلا تفارقن البشاشة وجهك.

في الصلح وإصلاح ذات البين:

الدم لا يغسله الدم.

في الأمل والتفاؤل:

الحفرة التي جرى فيها الماء لا بد أن يجري فيها من جديد.



ICRC/Warren Clarke